



ISSN 1026-9452 (Print)
ISSN 2713-0398 (Online)

Номер 4

Апрель 2025

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО

State and Law

*Институту государства и права
Российской академии наук – 100 лет*

Министр юстиции Константин Чуйченко: право должно быть глубоко нравственным. Интервью Министра юстиции РФ К. А. Чуйченко главному редактору журнала «Государство и право» • «О стратегической эмпатии» (беседа с автором). Интервью Томаса Грэма журналу «Государство и право» • Государство и право: сто лет вместе • Правовые ценности государствообразующего народа • Кодификация законодательства о судах и судьях в Российской Федерации: постановка задачи • Защита неимущественных интересов Российского государства как ключевой элемент правового механизма противодействия искажениям исторического пути России • Гуманитарное разминирование пострадавших от вооруженного конфликта территорий Российской Федерации: постановка проблемы • Incorporating mediation in the dispute resolution process at the State Administrative Court in Indonesia



НАУКА
— 1727 —



*Российская академия наук
Институт государства и права*

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО

№ 4 2025 Апрель

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

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

*Журнал издается под руководством
Отделения общественных наук РАН*

Главный редактор
А.Н. Савенков,
член-корреспондент РАН,
доктор юридических наук, профессор

Редакционный совет:

В.Н. Руденко, акад. РАН (*председатель*);
О.В. Белявский, к.ю.н.; В.С. Груздев, д.ю.н.; В.И. Жуков, акад. РАН; В.Д. Зорькин, д.ю.н. (Санкт-Петербург);
М.И. Клеандров, чл.- корр. РАН; А.А. Клишас, д.ю.н.; А.Г. Лисицын-Светланов, акад. РАН;
Н.А. Макаров, акад. РАН; И.М. Рагимов, д.ю.н. (Азербайджанская Республика);
С.В. Степашин, д.ю.н.; Т.Я. Хабриева, акад. РАН

Редакционная коллегия:

С.А. Авакьян, д.ю.н.; Г.Г. Арутюнян, д.ю.н. (Республика Армения);
С.Ф. Афанасьев, д.ю.н. (Саратов); А.А. Бессонов, д.ю.н.; С.А. Бочкарев, д.ю.н.; М.М. Бринчук, д.ю.н.;
Г.А. Василевич, чл.- корр. НАН Беларуси; Т.А. Васильева, д.ю.н.; Бернд Визер, д.ю.н., д.ф.н. (Австрийская Республика);
Е.В. Виноградова, д.ю.н.; А.В. Габов, чл.- корр. РАН; Л.В. Головкин, д.ю.н.; В.С. Горбань, д.ю.н.; Е.Ю. Грачева, д.ю.н.;
А.А. Гришковец, д.ю.н.; Е.П. Губин, д.ю.н.; А.В. Дзюбак, к.ю.н. (*ответственный секретарь*);
А.Г. Диденко, д.ю.н. (Республика Казахстан); В.В. Дорошков, д.ю.н.; Ульрика Дэви, д-р права (ФРГ);
И.В. Ершова, д.ю.н.; И.С. Жудро, д.ю.н.; В.Н. Жуков, д.ю.н., д.ф.н.; С.В. Запольский, д.ю.н.;
В.С. Каменков, д.ю.н. (Республика Беларусь); Кристина Карзай, д.ю.н. (Венгрия);
А.И. Коробеев, д.ю.н. (Владивосток); Н.В. Кроткова, к.ю.н. (*заместитель главного редактора*);
Куан Цэнцзюнь, д.ю.н. (КНР); А.В. Кудашкин, д.ю.н.; В.В. Кудашкин, д.ю.н.; Лю Хунянь, д.ю.н. (КНР);
С.В. Маликов, д.ю.н. (*заместитель главного редактора*); И.М. Мацкевич, д.ю.н.; Е.В. Михайлова, д.ю.н.;
А.В. Наумов, д.ю.н.; В.Б. Наумов, д.ю.н.; Срето Ного, д.ю.н. (Республика Сербия);
Е.И. Носырева, д.ю.н. (Воронеж); Пламен А. Панайотов, д.ю.н. (Республика Болгария);
В.Н. Плигин, д.ю.н.; Т.А. Полякова, д.ю.н.; С.Б. Россинский, д.ю.н.;
А.Н. Савенков, чл.- корр. РАН (*главный редактор*);
Р.Н. Салиева, д.ю.н. (Казань); Паола Северино, д.ю.н. (Итальянская Республика);
А.Ю. Соколов, д.ю.н. (Саратов); Янаки Б. Стоилов, д-р права (Республика Болгария); А.А. Тедеев, д.ю.н.;
В.В. Устюкова, д.ю.н.; Уве Хеллманн, д-р права (ФРГ); Ван Чжи Хуа, д.ю.н. (КНР); С.Ю. Чуча, д.ю.н.;
А.И. Чучаев, д.ю.н.; В.М. Шерстюк, д.ю.н.; Г.Г. Шинкаревецкая, д.ю.н.; Б.С. Эбзеев, д.ю.н.; О.А. Ястребов, д.ю.н.

Адрес редакции: 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10
e-mail: gospravo@igpran.ru
http://gospravo-journal.ru/

Москва

*Russian Academy of Sciences
Institute of State and Law*

STATE AND LAW

No. 4 2025 April

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

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

*The Journal is published under supervision
of the Department of Social Sciences of the RAS*

Editor-in-Chief
A.N. Savenkov,
Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences,
Doctor of Law, Professor

Editorial Council:

V.N. Rudenko, Academician of the RAS (*Chairman*);
O.V. Belyavsky, PhD in Law; V.S. Gruzdev, Doctor of Law; V.I. Zhukov, Academician of the RAS;
V.D. Zorkin, Doctor of Law (St. Petersburg); M.I. Kleandrov, Corresponding Member of the RAS;
A.A. Klishas, Doctor of Law; A.G. Lisitsyn-Svetlanov, Academician of the RAS; N.A. Makarov, Academician of the RAS;
I.M. Ragimov, Doctor of Law (Azerbaijan Republic); S.V. Stepashin, Doctor of Law;
T. Ya. Khabrieva, Academician of the RAS

Editorial Board:

S.A. Avakyan, Doctor of Law; G.G. Arutunyan, Doctor of Law (Republic of Armenia);
S.F. Afanasev, Doctor of Law (Saratov); A.A. Bessonov, Doctor of Law; S.A. Bochkarev, Doctor of Law;
M.M. Brinchuk, Doctor of Law; G.A. Vasilevich, Corresponding Member of the NAS of Belarus; T.A. Vasileva, Doctor of Law;
Bernd Wieser, Doctor of Law, DSc in Philosophy (Republic of Austria); E.V. Vinogradova, Doctor of Law;
A.V. Gabov, Corresponding Member of the RAS; L.V. Golovko, Doctor of Law; V.S. Gorban, Doctor of Law;
E. Yu. Gracheva, Doctor of Law; A.A. Grishkovets, Doctor of Law; E.P. Gubin, Doctor of Law;
A.V. Dzyubak, PhD in Law (*executive secretary*); A.G. Didenko, Doctor of Law (Republic of Kazakhstan);
V.V. Doroshkov, Doctor of Law; Ulrike Davy, Doctor of Law (Germany); I.V. Ershova, Doctor of Law; I.S. Zhudro, Doctor of Law;
V.N. Zhukov, Doctor of Law, DSc in Philosophy; S.V. Zapolsky, Doctor of Law; V.S. Kamenkov, Doctor of Law (Republic of Belarus);
Krisztina Karsai, Doctor of Law (Hungary); A.I. Korobeev, Doctor of Law; N.V. Krotkova, PhD in Law (*Vice-Editor-in-Chief*);
Kuang Zengjun, Doctor of Law (China); A.V. Kudashkin, Doctor of Law; V.V. Kudashkin, Doctor of Law;
Liu Honguan, Doctor of Law (China); S.V. Malikov, Doctor of Law (*Vice-Editor-in-Chief*); I.M. Matskevich, Doctor of Law;
E.V. Mikhailova, Doctor of Law; A.V. Naumov, Doctor of Law; V.B. Naumov, Doctor of Law;
Sreto Nogo, Doctor of Law (Republic of Serbia); E.I. Nosyreva, Doctor of Law (Voronezh);
Plamen A. Panayotov, Doctor of Law (Bulgaria); V.N. Pligin, Doctor of Law; T.A. Polyakova, Doctor of Law;
S.B. Rossinsky, Doctor of Law; A.N. Savenkov, Corresponding Member of the RAS (*Editor-in-Chief*);
R.N. Salieva, Doctor of Law (Kazan); Paola Severino, Doctor of Law (Italian Republic);
A. Yu. Sokolov, Doctor of Law (Saratov); Yanaki B. Stoilov, Doctor of Law (Bulgaria); A.A. Tedeev, Doctor of Law;
V.V. Ustyukova, Doctor of Law; Uwe Hellmann, Doctor of Law (Germany); Wang Zhi Hua, Doctor of Law (China);
S. Yu. Chucha, Doctor of Law; A.I. Chuchayev, Doctor of Law; V.M. Sherstyuk, Doctor of Law;
G.G. Shinkaretskaya, Doctor of Law; B.S. Ebzeev, Doctor of Law; O.A. Yastrebov, Doctor of Law

Address: 10 Znamenka street, 119019 Moscow, Russian Federation
e-mail: gospravo@igpran.ru
<http://gospravo-journal.ru/>

Moscow

© Russian Academy of Sciences, 2025
© Institute of State and Law of the RAS, 2025
© Editorial Board of “State and Law”, 2025

СОДЕРЖАНИЕ

Номер 4, 2025

Министр юстиции Константин Чуйченко: право должно быть глубоко нравственным
Интервью Министра юстиции Российской Федерации Константина Анатольевича Чуйченко
главному редактору журнала «Государство и право» 7

«О стратегической эмпатии» (беседа с автором)
Интервью Томаса Грэма журналу «Государство и право» 11

К 100-ЛЕТНЕМУ ЮБИЛЕЮ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

Государство и право: сто лет вместе
А.Н. Савенков 14

ПРАВОВАЯ, ПОЛИТИЧЕСКАЯ, ФИЛОСОФСКАЯ И РЕЛИГИОЗНАЯ МЫСЛЬ

Правовые ценности государствообразующего народа
В.Н. Корнев 25

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

Кодификация законодательства о судах и судьях в Российской Федерации:
постановка задачи
М.И. Клеандров 35

СУД, ПРОКУРАТУРА, АДВОКАТУРА, НОТАРИАТ

Защита неимущественных интересов Российского государства как ключевой элемент
правового механизма противодействия искажениям исторического пути России
Е.В. Михайлова 59

ДИСКУССИИ И ОБСУЖДЕНИЯ

Общественный договор и законные ожидания граждан
(размышления о новой монографии профессора Ж.Т. Тощенко)
И.М. Рагимов, А.М. Джафаров, Х.Д. Аликуров 72
О новых конституционных перспективах: взгляд «нестоличных» правоведов
Т.Н. Михеева, Д.С. Михеев 92

ГРАЖДАНСКОЕ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО

Международный договор и гражданское законодательство Российской Федерации:
проблемы соотношения и применения в российской правовой системе
В.Н. Лисица 100

УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Институциональная и процессуально-правовая недопустимость отнесения следователя
к стороне в уголовном судопроизводстве России
С.А. Соловьев 108

БЮДЖЕТ, НАЛОГИ, БАНКИ

Денежная эмиссия как правовой инструмент управления экономикой
Р.В. Ткаченко 117

ЭНЕРГЕТИКА И ПРАВО

Термоядерный синтез: подходы к правовому регулированию
М.С. Лизикова 130

ПРАВО И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Гуманитарное разминирование пострадавших от вооруженного конфликта
территорий Российской Федерации: постановка проблемы

В.А. Батырь

142

ЗА РУБЕЖОМ

Incorporating mediation in the dispute resolution process
at the State Administrative Court in Indonesia

Francisca Romana Harjiyatni

177

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

Развитие представлений о финансах, науке финансового права
и финансовой деятельности государства в России и за рубежом
(теоретико-правовой и историографический очерк)

М.Н. Кобзарь-Фролова

185

Деятельность III Отделения по разрешению супружеских конфликтов

П.Л. Полянский

198

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Обеспечение занятости, производительного труда и социальная защита
в условиях гибридных правовых режимов: междисциплинарный подход
(обзор Международной научно-практической конференции)

С.В. Маликов, С.Ю. Чуча

209

КРИТИКА И БИБЛИОГРАФИЯ

Ж.М.М. Бото, Э. Брамшубер и др. Коллективные переговоры и гиг-экономика.
Традиционный инструмент для новых бизнес-моделей

К.Л. Томашевский, Т.А. Избиенова

217

CONTENTS

Number 4, 2025

Minister of Justice Konstantin Chuychenko: law must be deeply moral Interview of the Minister of Justice of the Russian Federation Konstantin Anatolievich Chuychenko to the Editor-in-Chief of the journal "State and Law"	7
"On Strategic Empathy" (interview with the author) Thomas Graham's interview to the journal "State and Law"	11

ON THE 100th ANNIVERSARY OF THE INSTITUTE OF STATE AND LAW OF THE RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES

The state and law: one hundred years together <i>A.N. Savenkov</i>	14
---	----

LEGAL, POLITICAL, PHILOSOPHICAL AND RELIGIOUS THOUGHT

Legal values of the state-forming people <i>V.N. Kornev</i>	25
--	----

JUDICIAL POWER

Codification of legislation on courts and judges in the Russian Federation: setting the task <i>M.I. Kleandrov</i>	35
---	----

COURT, PROSECUTOR'S OFFICE, BAR, NOTARIAL SYSTEM

Protection of non-property interests of the Russian state as a key element of the legal mechanism for counteracting distortions of Russia's historical path <i>E.V. Mikhailova</i>	59
--	----

DISCUSSIONS AND DEBATES

The social contract and the legitimate expectations of citizens (reflections on the new monograph Professor J.T. Toshchenko) <i>I.M. Ragimov, A.M. Jafarov, Kh. J. Alikperov</i>	72
On new constitutional perspectives: the view of "provincial" jurists <i>T.N. Mikheeva, D.S. Mikheev</i>	92

CIVIL AND ENTREPRENEURIAL LAW

International treaty and civil legislation of the Russian Federation: issues of correlation and application within the Russian legal system <i>V.N. Lisitsa</i>	100
---	-----

STRENGTHENING OF LEGALITY AND STRUGGLE WITH CRIMINALITY

Institutional and procedural-legal inadmissibility of classifying an investigator as a party in criminal proceedings in Russia <i>S.A. Soloviev</i>	108
---	-----

BUDGET, TAXES, BANKS

Monetary emission as a legal instrument of economic management <i>R.V. Tkachenko</i>	117
---	-----

ENERGY AND LAW

Nuclear fusion: approaches to legal regulation <i>M.S. Lizikova</i>	130
--	-----

LAW AND INTERNATIONAL RELATIONS

Humanitarian demining of the territories of the Russian Federation affected by the armed conflict:
problem statement

V.A. Batyr'

142

ABROAD

Incorporating mediation in the dispute resolution process
at the State Administrative Court in Indonesia

Francisca Romana Harjiyatni

177

PAGES OF HISTORY

The development of ideas about finance, the science of Financial Law
and the financial activities of the state in Russia and abroad (theoretical, legal and historiographical essay)

M.N. Kobzar-Frolova

185

Activities of the III Department for spousal conflict resolution

P.L. Polyanskiy

198

SCIENTIFIC LIFE

Ensuring employment, productive labor and social protection in the conditions
of hybrid legal regimes: an interdisciplinary approach
(review of the International Scientific and Practical Conference)

S.V. Malikov, S. Yu. Chucha

209

CRITICISM AND BIBLIOGRAPHY

J.M.M. Boto, E. Brameshuber et al. Collective bargaining and the gig economy.
A traditional tool for new business models

K.L. Tomashevski, T.A. Izbienova

217



МИНИСТР ЮСТИЦИИ КОНСТАНТИН ЧУЙЧЕНКО: ПРАВО ДОЛЖНО БЫТЬ ГЛУБОКО НРАВСТВЕННЫМ

ИНТЕРВЬЮ МИНИСТРА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КОНСТАНТИНА АНАТОЛЬЕВИЧА ЧУЙЧЕНКО ГЛАВНОМУ РЕДАКТОРУ ЖУРНАЛА «ГОСУДАРСТВО И ПРАВО»¹

1. В 2024 г. исполнилось 160 лет с момента утверждения императором Александром II судебных уставов. Это знаковое событие послужило началом становления новой отечественной судебной системы. Были провозглашены ключевые принципы судопроизводства — гласность, состязательность, бессловность, независимость судей, презумпция невиновности, отделение судебной власти от административной. Сформировались такие важные институты, как адвокатура и суд присяжных. Сегодня мы продолжаем анализировать последствия проведенных преобразований как для российской правовой системы, так и в целом для всей страны. В этом контексте Вы не раз обращались к судебному делу Веры Засулич. Скажите, чем вызван интерес именно к этому процессу?

Судебная реформа Александра II по праву считается одной из важнейших в ряду его государственных преобразований. В современной историографии ей зачастую дается сугубо позитивная оценка, тем не менее с этим тезисом можно поспорить.

¹ Интервью подготовлено в рамках научного проекта (гранта) «Создание российской историографической модели политико-правовых знаний и ее применение для разработки перспективных средств противодействия идеологическим искажениям цивилизационного развития России», осуществляемого федеральным государственным бюджетным учреждением науки Институтом государства и права Российской академии наук при финансовой поддержке Министерства науки и высшего образования Российской Федерации (соглашение от 12 июля 2024 г. № 075-15-2024-639).

Так, одним из ключевых нововведений тех лет, безусловно, стало появление при окружных судах, в основном рассматривавших дела по правилам первой инстанции, суда присяжных заседателей. Однако с учетом синхронно введенных в судебный процесс принципов гласности и состязательности появление этого правового института стало довольно сильным шоком для пореформенной отечественной системы правосудия. Без должных традиций в области правоприменения это могло приводить к довольно спорным моментам. Можно сказать, что один из них как раз и произошел в рамках судебного дела в отношении Веры Засулич.

Это дело является не просто одним из наиболее резонансных процессов тех лет, но также иллюстрирует тот факт, что реформирование отечественного судопроизводства сопровождалось не только успехами, но и рядом серьезных недостатков.

В целом представляется, что процесс над Засулич сильно повлиял на ход всей истории нашей страны. В 2024 г. в рамках интерактивной сессии на Петербургском международном юридическом форуме мною отстаивалась критическая точка зрения на ход процесса. Эта же тема рассматривалась рядом уважаемых экспертов в программе «Агора» Михаила Ефимовича Швыдкого и на конференции Санкт-Петербургского государственного

университета, посвященной юбилею судебной реформы 1864 г.

Очевиден неподдельный живой интерес к этому историческому сюжету. И этот интерес напрямую связан с его актуальностью и современным звучанием. Размышляя по поводу дела Засулич, мы поднимаем вопросы дуализма права и морали, необходимости сильной государственности, четкости и безупречности действий в ходе уголовного процесса. Обозначаем особую роль адвокатуры, которая должна не только быть оплотом красноречия, но прежде всего служить укреплению законности и осуществлению справедливого правосудия.

2. Итак, в 1878 г. Вера Засулич совершила покушение на петербургского градоначальника Федора Трепова. Однако спустя всего два месяца после ареста была оправдана судом присяжных, хотя по закону могла получить внушительный срок тюремного заключения. Что, по Вашему мнению, привело к такому неоднозначному решению суда?

Вначале коротко напомним обстоятельства дела. Летом 1877 г. петербургский градоначальник Федор Трепов в нарушение положения судебных уставов о запрете телесных наказаний отдал приказ о порке осужденного народника Боголюбова (настоящая фамилия — Емельянов) в доме предварительного заключения за отказ снять перед ним головной убор.

Через полгода находившаяся с 1875 г. на нелегальном положении Вера Засулич, личность которой следствие довольно быстро установило благодаря ее неоднократным арестам и ссылке за участие в революционных кружках, пришла на прием к Трепову и выстрелила в него из револьвера. Градоначальник выжил, а сама Засулич была арестована на месте. По действовавшему закону она действительно могла получить от 15 до 20 лет тюремного заключения в качестве наказания, однако была оправдана присяжными.

Здесь важно отметить, что дело, которое носило абсолютно очевидный политический характер, изначально не было передано в Особое присутствие Правительствующего Сената, который такими делами и занимался. При этом дела о государственных преступлениях уже с 1873 г. были изъяты из компетенции присяжных заседателей. По мнению составителей Судебных уставов, передача этой категории дел на рассмотрение присяжных подвергала бы государство, общество и власть опасности. Несмотря на это, дело Веры Засулич так же, как и дело Сергея Нечаева — лидера «Народной расправы» и автора радикального «Катехизиса революционера», рассматривал суд присяжных. И если Нечаева осудили за убийство студента Иванова, то Засулич за покушение на убийство была оправдана.

Судебное следствие и суд не установили важнейшие детали. Например, кто являлся сообщником подсудимой, степень ее участия в революционном движении и тайных террористических организациях. Не было установлено, кто купил и передал Засулич дорогой по тем временам револьвер. Не был выявлен и факт знакомства Засулич со студентом Боголюбовым, который на самом деле был революционером Емельяновым и учился вместе с Засулич в одно и то же время в Харькове. Все эти вопросы даже не поднимались судьей и обвинителем в ходе процесса.

Сторона защиты в принципе оказалась гораздо квалифицированнее стороны обвинения. Обвинитель — товарищ прокурора Константин Кесель явно не имел достаточного послужного списка для участия в таком резонансном деле. Например, он по непонятной причине отказался от своего права заявить отвод шести присяжным заседателям и передал свою квоту стороне защиты, чем она крайне успешно воспользовалась. Защитником подсудимой выступил известный присяжный поверенный Петр Александров, чья эмоциональная речь выглядела особенно убедительно на фоне блеклого выступления со стороны государственного обвинения.

Не последнюю роль здесь сыграло предвзятое общественное мнение. Дело рассматривалось публично с участием представителей прессы, а потому сразу же получило широкую огласку как в отечественных, так и в зарубежных средствах массовой информации.

Можно сказать, что оправдательный вердикт во многом предопределила и позиция председателя суда Анатолия Кони. Отдельные исследователи прямо указывают, что своими действиями в качестве председателя судебного состава Анатолий Федорович фактически склонил присяжных заседателей на сторону подсудимой.

3. Чем же вызвана эта спорная оценка роли личности Анатолия Кони в процессе над Засулич?

Безусловно, роль Анатолия Федоровича в развитии отечественного судопроизводства сложно переоценить. Тем не менее конкретно здесь возникает вопрос: насколько деятельность Кони в этом деле соответствовала этическим принципам и идеалам справедливости, равенства всех перед законом?

Формулировки вопросов, которые Анатолий Федорович Кони ставил перед присяжными, могли подразумевать ответы, оправдывающие подсудимую. Например, первый вопрос — «виновна ли Засулич?» — должен был бы звучать так: «имело ли место событие преступления?» или «установлен ли факт совершенного выстрела?».

Ученые советского и современного периодов также указывали, что поставленные вопросы, а также напутственное слово судьи «помогли» присяжным принять оправдательный вердикт. При этом именно судья должен был руководствоваться здравым смыслом, духом и буквой закона, а не пытаться своей речью повлиять на мнение присяжных.

После этого процесса Анатолий Федорович получил репутацию судьи, не идущего ни на какие компромиссы. Однако желание Кони продемонстрировать свою независимость поставило его в прямую зависимость, но только не от власти, а от общественного мнения.

Напрямую Кони не высказывал своего сожаления о выбранной линии поведения на суде. Но позднее в своих воспоминаниях он признавал, что процесс над Засулич обнажил дуализм права и морали. Так, он отмечал, что «в обществе образовалось два взаимно противоположных взгляда, проводимых со страстностью и нетерпимостью, давно невиданными. Для одних решение по делу Засулич было вполне правильным выражением политического настроения общества, и в этом состояла его высота и целесообразность. Для других это решение было проявлением революционных страстей и начавшегося разложения государственного порядка».

4. Ранее в своих выступлениях Вы неоднократно указывали, что весь процесс строился только исходя из личности обвиняемой. Благодаря правильно расставленным акцентам она казалась присяжным не опытной террористкой, а кроткой девушкой — поборницей справедливости. Так ли это было на самом деле?

Есть сторона, которая дает окраску ее поступку как честному и благородному порыву. Однако сама Вера Засулич в воспоминаниях всячески демонстрирует уверенную подготовку к покушению, пишет о том, что «было время все обдумать до мельчайших подробностей», а также большое внимание уделяет описанию своего гардероба: «Новая тальма и шляпа уложены в саквояж: я переоденусь на вокзале..., завтра эта тальма будет во всех газетах».

После процесса Засулич на неизвестно кем предоставленном экипаже покинула Петербург, затем и Россию. И только через месяц Правительствующий Сенат, рассмотрев кассационный протест обвинения, все-таки отменил оправдательный приговор. К тому времени Засулич уже скрывалась за границей (можно предположить на чьи средства), поэтому арестовать ее и привлечь к ответственности не смогли. Это подтвердило вполне конкретный преступный умысел террористки, а также высветило беспомощность государственного правоохранительного аппарата и в целом слабость пореформенной правовой системы.

Примечательно, как писатель Викентий Вересаев в своих воспоминаниях описывает отношение Засулич к своему приговору: «К всемирной известности своей относилась с усмешкою: мало ли в семидесятых годах было террористических покушений, мало ли было революционеров, действовавших гораздо искуснее и смелее ее, — а имена их никому почти не известны. Своею же славою она обязана чистейшему случаю, — что царскому правительству вздумалось применить к ней “народный суд” и попытаться показать Европе, что сам русский народ и общество относятся отрицательно к кучке баламутов-революционеров».

Таким образом, исходя из всех обстоятельств, можно сделать вывод, что Засулич как до преступления была участником подполья, которое проповедовало террор, так и после побега она продолжала заниматься этой деятельностью и воспринималась этими людьми как соратник, как эталон, как икона революционной борьбы.

5. В начале нашей беседы Вы упомянули, что процесс над Засулич оказал существенное влияние на ход всей российской истории. В чем же это выражалось?

Дело Веры Засулич стало громким вызовом для представителей государства. Стрелять в жандармов, полицейских офицеров и губернаторов даже стало определенной революционной модой. Через три года после процесса Засулич был убит император Александр II. В 1905–1906 гг. в России было совершено за два года почти пять тысяч политических убийств и покушений на государственных чиновников. Убиты два министра внутренних дел (Д.С. Сипягин, В.К. Плеве), министр просвещения (Н.П. Боголепов), губернаторы, в том числе Великий князь Сергей Александрович Романов. В 1911 г. убит председатель Совета министров Петр Аркадьевич Столыпин.

Таким образом, можно увидеть фактически, как один оправдательный и «высокоморальный» вердикт в деле Веры Засулич стал нравственным оправданием террора.

Нельзя отрицать тот факт, что такое преступление, как покушение на убийство — это общественно опасное деяние независимо от того, кем, в каких целях и по каким мотивам оно совершалось. Оно не может быть ненаказуемо. Если за преступление нет наказания, как это имело место в деле Засулич, и тем более если отсутствие наказания приветствуется обществом, то это свидетельствует о слабости власти и всей правовой системы, а также о моральном падении такого общества.

6. Какие выводы мы сейчас можем извлечь из дела Веры Засулич, рассмотрев все исторические факты и связанные с ними события?

Нельзя не признать, что тогда государство проявило себя со слабой стороны, фактически еще

больше открывшись перед террором. Во всей этой истории очевидна важность умения государства защищать не только себя, но и все общество, свои ценности и традиции от негативного влияния, прежде всего иностранного.

Приговор в деле Засулич часто представляется как запрос на справедливость и высокую нравственность, но таковым вовсе не является. По своей природе он был и глубоко безнравственным, и несправедливым. Он был вынесен вне права, в угоду политического настроения общества, как писал впоследствии сам Анатолий Кони.

Какие выводы здесь можно сделать?

Во-первых, право и мораль должны быть едины. И вынесение любого, даже с позиции нравственного оправдания, приговора не может быть признанным нравственным актом применения права. Потому что все, что противоправно, должно быть и безнравственным. Право должно быть именно так построено.

Здесь стоит упомянуть Указ Президента РФ № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению

традиционных российских духовно-нравственных ценностей». Думаю, что одна из главных заслуг этого документа заключается как раз в том, что право нужно приводить в соответствие с нравственными ориентирами. Не случайно одним из первых механизмов, который должен реализовывать эти основы, указан именно правовой механизм. Право должно быть глубоко нравственным. И одна из его задач должна состоять в том, чтобы охранять духовно-нравственные ценности и создавать такое регулирование, которое это позволит сделать.

Во-вторых, государство должно быть сильным, чтобы не допускать тех явлений, которые разрушают духовно-нравственные ценности.

В-третьих, нужно создавать механизмы, которые будут охранять эти ценности, потому что сами себя они не защитят и могут потерять в будущем свою ценность и как регулятора общественных отношений, и как самой сути нашего бытия.

Таким образом, верховенство права всегда должно быть тождественно верховенству морали. Оно должно способствовать и укреплению государственности, и защите прав и интересов граждан.



«О СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭМПАТИИ» (БЕСЕДА С АВТОРОМ)

ИНТЕРВЬЮ ТОМАСА ГРЭМА ЖУРНАЛУ «ГОСУДАРСТВО И ПРАВО»¹

1. Вы являетесь автором знаменитой книги “Getting Russia Right” («Понимая Россию правильно»)², где Вы анализируете причины, по которым в США зачастую неправильно воспринимают Россию, ее историю и политику. Вы задаетесь вопросом: был ли иной путь, который привел бы к более конструктивным отношениям? Как Вы считаете, можно ли сегодня говорить о том, что исторический самоанализ позволяет выработать действительно эффективные решения текущих проблем?

Я написал эту книгу, чтобы попытаться понять, почему отношения между США и Россией достигли низшей точки со времен самых мрачных дней холодной войны, несмотря на большие надежды на конструктивное партнерство по мере приближения к концу той эпохи. Я специально изучал политику США. Поэтому вопросы, которыми я задавался, касались стратегического замысла Соединенных Штатов: почему мы поставили перед собой те цели, которые поставили? Насколько хорошо мы

понимали цели, интересы и ресурсы России? Достаточно ли мы учитывали их при разработке и последующем достижении наших собственных целей?

Ответы на эти вопросы дают понимание того, какой должен быть подход у Соединенных Штатов к России сегодня. Выводы, которые я сделал, были обширными, в первую очередь о необходимости для Соединенных Штатов уважать Россию как великую державу и о том, что уважение к России на практике означает отказ от любых попыток смены режима, признание того, что у России есть законные национальные интересы, отказ от морализма в отношении России и т.д.

Таким образом, исторический самоанализ может подсказать, как подойти к той или иной проблеме или спору. Но он не дает подробного представления об эффективном решении той или иной проблемы. Это зависит от конкретных обстоятельств, связанных с каждым отдельным вопросом.

2. Как Вы считаете, может ли история, основанная на фактах, служить важным аргументом в политическом диалоге? Что, на Ваш взгляд, должно означать требование сохранения исторической правды? Не будет ли оно контрастировать с идеями глобализма в мировой политике?

Что такое историческая правда? Существуют исторические факты. Нацистская Германия вторглась в Советский Союз 22 июня 1941 г. Япония напала на Тихоокеанский флот США в Перл-Харборе

¹ Интервью подготовлено в рамках научного проекта (гранта) «Создание российской историографической модели политико-правовых знаний и ее применение для разработки перспективных средств противодействия идеологическим искажениям цивилизационного развития России», осуществляемого федеральным государственным бюджетным учреждением науки Институтом государства и права Российской академии наук при финансовой поддержке Министерства науки и высшего образования Российской Федерации (соглашение от 12 июля 2024 г. № 075-15-2024-639).

² См.: Graham T. *Getting Russia Right*. Cambridge: Polity Books, 2023. — 272 pp.

7 декабря 1941 г. Чтобы узнать историческую правду, необходимо правильно установить факты.

Но историческая правда — более сложная тема. Она не является незыблемой, неизменной во все времена, потому что историческая правда складывается из совокупности фактов и связей, которые устанавливаются между этими фактами. Разные люди по-разному собирают факты, что приводит к разным историческим истинам. Именно поэтому наше понимание некоторых событий, таких как начало Первой мировой войны, меняется со временем, по мере того как в архивах или в других местах обнаруживаются новые факты или факты переставляются в другую, возможно, более убедительную картину.

Кроме того, отношение меняется с течением времени. То, что раньше считалось приемлемым, впоследствии может показаться нелегитимным. Например, историческая правда о рабстве в Соединенных Штатах сегодня выглядит совсем иначе, чем в 1840 г.

Поэтому я не считаю, что целью должно быть сохранение исторической правды. Скорее задача состоит в том, чтобы сохранить условия, способствующие честной исторической науке и позволяющие историческим «истинам» перестраиваться по мере появления новой информации или изменения взглядов на далекие исторические события.

Это относится и к национальным идентичностям, которые основаны на исторических истинах и которые каждая нация хранит в представлениях о себе. Существует твердое ядро ценностей и идей, определяющих, что значит быть, например, американцем или русским, которое не должно растворяться в некоем универсальном видении. С этой точки зрения сохранение национальной идентичности, исторической правды противоречит глобализму с его стремлением к единообразию мысли и практики. Богатство человеческого опыта необходимо сохранить. По той же причине необходимо следить за тем, чтобы национальная идентичность не сводилась к набору неизменных догм, не допускающих развития и компромиссов при столкновении с другими национальными идентичностями, основанными на иных исторических истинах. Догматизм неизбежно разжигает конфликты самого худшего рода — вспомните Тридцатилетнюю войну в Европе в начале XVII в., корни которой лежали в противоборстве религиозных догм.

В настоящее время задача состоит в том, чтобы признать разнообразие национального опыта и исторических истин и выработать способ их сосуществования во все более взаимосвязанном мире. Задача, безусловно, сложная, но не невыполнимая.

3. Николай Данилевский, известный русский ученый XIX в., считал, что у каждого народа и цивилизации есть свой путь развития, поэтому он предложил основывать социально-политический анализ мировой истории на идее различных «типов развития». Вы в своих работах пишете о различии представлений о «национальной идее». Насколько, на Ваш взгляд, эта идея соответствует сегодняшним ожиданиям в сфере политического анализа?

По крайней мере на Западе наблюдается отход от региональных исследований в сторону более количественных методологий политического анализа. Вместо того, чтобы фокусироваться на национальном опыте, предпочтительным подходом является объединение стран и режимов в широкие категории: авторитарные или демократические режимы, персоналистские или институциональные автократии, гегемонистские державы и т.д. Затем анализ приобретает псевдонаучный оттенок и приводит к вероятностным предсказаниям того, как будут развиваться события в определенных странах. Например, аналитик может написать, что персоналистская автократия имеет X-процентный шанс закончиться революцией, Y-процентный шанс плавно перейти к новому лидеру и Z-процентный шанс пережить короткий период нестабильности перед появлением нового лидера.

Проблема в том, что наборы, которые используют аналитики, обычно невелики и не позволяют сделать значимые выводы о вероятности того или иного исхода. В итоге такой подход, по сути, является ненаучным.

Более того, он мало чем поможет политикам, которых интересует, что может сделать конкретный лидер конкретной страны в ответ на определенные события. Для политиков гораздо более ценны национальные истории. Например, американские лидеры с гораздо большей вероятностью обратятся к своим предшественникам за пониманием того, как реагировать на текущий вызов, чем к лидерам других стран, даже если они являются демократическими государствами. То же самое можно сказать и о любом российском лидере. По этой причине мы можем говорить об американском или российском способе стратегического мышления или способе ведения войны.

В связи с этим изучение истории других стран является гораздо более надежным руководством к действию для их лидеров в тех или иных обстоятельствах, чем изучение многого из того, что сегодня принято называть политическим анализом. Особенно это актуально для великих держав, которые имеют долгую историю последовательных действий в мировых делах. Конечно, необходимо тщательно избегать исторического детерминизма. История не диктует текущую политику. Но она

создает структуры и формирует умонастроения, которые определяют текущие решения.

4. В начале XX в. ведущие американские юристы с интересом изучали труды российских юристов. Например, еще в 1909 г. книга известного русского юриста Николая Коркунова «Лекции по общей теории права» была переведена на английский язык и издана в США с предисловием декана юридического факультета Университета Небраски У.Д. Гастингса, которая неоднократно переиздавалась в США. Как Вы думаете, какую роль играет наука и ее история во взаимопонимании между Россией и США?

Изучение истории имеет решающее значение для развития стратегической эмпатии — способности видеть политическую ситуацию или проблему глазами лидеров другой страны. Но этого недостаточно. Ее необходимо дополнить реальными встречами с жителями другой страны.

Одним из главных сожалений нынешнего времени является сложившееся отчуждение между русскими и американцами. Плохо, что между нашими правительствами пока нет устойчивых каналов коммуникации. Еще хуже то, что большинство программ обмена иссякли, между нашими экспертными сообществами практически нет значимых обменов, а число американцев и русских, проводящих время в другой стране даже в качестве туристов, крайне мало. Соответственно, страдает и взаимопонимание. Мы не очень хорошо понимаем, как работает другая страна и что движет ее политикой; стратегическая эмпатия исчезла. В результате мы склонны приписывать другой стороне самые худшие из возможных мотивов, что повышает риск выхода кризиса из-под контроля и военного противостояния, которого не желает ни одна из стран и которое, несомненно, обернется трагедией для обеих.

ТОМАС ГРЭМ (Thomas Graham) — известный американский политолог, окончил Йельский университет со степенью бакалавра в области российских исследований. В 1981 г. в Гарвардском университете защитил докторскую диссертацию по политологии.

С 1984 по 1998 г. на дипломатической службе, в том числе две командировки в посольство США в СССР и России в должностях главы политического отдела и исполняющего обязанности политического советника. В перерывах занимался делами СССР и России в отделе политического планирования Государственного департамента США и в качестве помощника по политическим вопросам в офисе заместителя министра обороны США по политическим вопросам. С 2001 г. занимал должность заместителя директора отдела планирования политики Государственного департамента. С 2002 г. — директор по делам России в аппарате Совета национальной безопасности США. С 2004 по 2007 г. — специальный помощник президента США Джорджа Буша-младшего и старший директор по России в аппарате Совета национальной безопасности.

С 2011 г. — научный сотрудник Института Джексона по глобальным вопросам Йельского университета, является соучредителем программы по изучению России, Восточной Европы и Евразии в Йельском университете и входит в ее руководящий комитет. Автор книг «Американо-российские отношения на рубеже веков» (2000), «Упадок России и неопределенное восстановление» (2002), «Понимая Россию правильно» (2023), многочисленных публикаций в американских, европейских и российских изданиях.

В 2007 г. за большой вклад в распространение, изучение русского языка, сохранение культурного наследия, сближение и взаимообогащение культур наций и народностей награжден медалью Пушкина.

**К 100-ЛЕТНЕМУ ЮБИЛЕЮ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

УДК 340



ГОСУДАРСТВО И ПРАВО: СТО ЛЕТ ВМЕСТЕ

© 2025 г. А. Н. Савенков

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: an61s@yandex.ru

Поступила в редакцию 07.04.2025 г.

Аннотация. В статье, приуроченной к 100-летию Института государства и права Российской академии наук, сквозь призму истории создания и деятельности Института, его выдающихся ученых-правоведов рассмотрены основные этапы становления и развития юридической науки в советской и современной России. Представлено формирование основных юридических научных школ, их влияние на становление российской государственности и развитие отечественного законодательства. Рассмотрены основные научные концепции в области теории и истории государства и права, философии права и смежных отраслей знаний. Обосновывается вывод о достаточности научного потенциала академической правовой школы для решения определенных Конституцией России, Указами Президента от 9 ноября 2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» и от 8 мая 2024 г. № 314 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области исторического просвещения», Стратегией научно-технологического развития России современных задач в области фундаментальных юридических исследований.

Ключевые слова: государство и право, юридические научные школы, фундаментальные юридические науки, правовые исследования, российское законодательство.

Цитирование: Савенков А.Н. Государство и право: сто лет вместе // Государство и право. 2025. № 4. С. 14–24.

DOI: 10.31857/S1026945225040011

STATE AND LAW: ONE HUNDRED YEARS TOGETHER

© 2025 A. N. Savenkov

*Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow**E-mail: an61s@yandex.ru*

Received 07.04.2025

Abstract. The article, dedicated to the 100th anniversary of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, examines the main stages of the formation and development of legal science in Soviet and modern Russia through the prism of the history of the Institute's creation and activities, as well as its outstanding legal scholars. The article presents the formation of the main legal scientific schools, their influence on the formation of Russian statehood and the development of domestic legislation. The main scientific concepts in the field of theory and history of state and law, Philosophy of Law and related branches of knowledge are considered. The conclusion is substantiated that the scientific potential of the academic law school is sufficient to solve the tasks defined by the Constitution of Russia and Presidential Decrees No. 809 of November 9, 2022. "On Approval of the Fundamentals of State Policy for the preservation and Strengthening of traditional Russian spiritual and Moral values" and dated May 8, 2024 No. 314 "On Approval of the Fundamentals of State Policy of the Russian Federation in the field of historical education", the Strategy of Scientific and Technological Development of Russia for modern tasks in the field of fundamental legal research.

Key words: state and law, legal scientific schools, fundamental legal sciences, legal research, Russian legislation.

For citation: Savenkov, A.N. (2025). The state and law: one hundred years together // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 4, pp. 14–24.

Институт государства и права Российской академии наук, отмечающий 13 апреля 2025 г. 100-летие со дня образования, является ведущим научным учреждением России в сфере юридической науки, выполняющим значительный объем экспертной и научно-исследовательской работы. За эти годы в стенах Института сложилась уникальная отечественная школа правовой науки, сформировавшая золотой фонд отечественной юриспруденции, куда по праву вписаны имена академиков и членов-корреспондентов В.Н. Кудрявцева, В.В. Лаптева, В.С. Нерсисянца, А.В. Венедиктова, П.С. Ромашкина, М.С. Строговича, Б.Н. Топорнина, Т.Я. Хабриевой, М.В. Баглая, Е.А. Лукашевой, А.Н. Трайнина, В.М. Чиквадзе, Д.А. Керимова, докторов наук, профессоров В.А. Туманова, Т.Е. Абовой, И.Л. Бачило, В.Г. Графского, А.И. Ковлера, В.В. Лунеева, И.И. Лукашука, М.И. Пискотина, Ю.А. Тихомирова, В.Е. Чиркина, Ю.Л. Шульженко и многих других ученых Института.

Созданию Института предшествовала работа политико-юридического отдела и секции общей теории права и государства Социалистической (позднее — Коммунистической) академии общественных наук. В их задачу входила разработка юридической теории на базе методологии марксизма-ленинизма. Нынешний Институт ведет свою историю от специализированного юридического Института советского строительства, который был учрежден в системе Коммунистической

академии. С самых первых дней существования отличительной особенностью Института стали теоретические исследования, нацеленные на развитие фундаментальных основ юридической науки.

В 1930 г. в состав Института вливается Институт права Российской ассоциации научно-исследовательских институтов общественных наук (РАНИОН). С этого времени Институт советского строительства и права становится ведущим юридическим научно-исследовательским центром страны. Именно Институту была доверена работа над обобщением и классификацией предложений и поправок к проекту Конституции 1936 г.

В 1936 г. Институт советского строительства и права Коммунистической академии перешел в ведение Академии наук СССР и был реорганизован в Институт государственного права АН СССР, а в марте 1938 г., в связи с необходимостью сконцентрировать внимание ученых на правовых вопросах, был переименован в Институт права АН СССР.

Крайне значимым для развития отечественной правовой науки стало Первое Всесоюзное совещание по вопросам науки советского государства и права, проведенное на базе Института в 1938 г. На нем были выработаны основные направления развития советского права: дано определение права как возведенной в закон воли советского народа, которое системно складывается из ряда материальных и процессуальных отраслей; сформулировано,

что каждая отрасль права имеет свой предмет и метод регулирования; установлено, что предмет правового регулирования является главным фактором, определяющим характер метода, с помощью которого регулируется группа общественных отношений, составляющих предмет данной отрасли; закреплено, что метод отрасли права обладает специфическими чертами, совокупность которых отличает его от методов других отраслей права. Данная концепция не только получила развитие в последующие десятилетия, но является доминирующей в науке отечественного права по сей день.

В начале Великой Отечественной войны многие сотрудники Института добровольно ушли в Народное ополчение или были призваны в ряды Красной Армии. Часть из них были эвакуированы в Ташкент, где оставались до 1943 г., продолжая вести исследования по военной, антифашистской и оборонной тематике.

Результаты работы Института в годы Великой Отечественной войны были использованы в последующем, в том числе при подготовке к Нюрнбергскому процессу, — сотрудниками Института была проделана кропотливая исследовательская работа по подготовке огромного количества материалов и документов. Вклад ученых Института в формирование правовых основ судебного процесса над нацистскими преступниками стал определяющим, тем самым были заложены основы современного международного уголовного права. Благодаря трудам выдающихся ученых-юристов — акад. АН СССР И.П. Трайнина, членов-корреспондентов АН СССР М.А. Аржанова, С.А. Голунского, П.С. Ромашкина, М.С. Строговича и А.Н. Трайнина сформировались правовые позиции по вопросам борьбы с фашизмом и разработке законодательства по недопущению его возрождения, а также денацификации. Как показала история и практика, только судебный процесс Международного военного трибунала в Нюрнберге смог дать ответ на цивилизационные вызовы мирового уровня.

Антигитлеровская коалиция позволила не только одержать победу над фашистами, но и объединить усилия ученых-юристов разных стран для того, чтобы заложить новый уровень международных отношений. Была создана Организация Объединенных Наций, а также целый ряд специализированных международных организаций. Начали активно развиваться научные международные связи Института.

Послевоенное время поставило задачи изучения общих закономерностей возникновения социалистического государства и права. В этот период в Институте развернулись и историко-теоретические исследования: вышли в свет учебники по теории государства и права, истории

политических учений. Активизировались разработки теории отраслей советского гражданского и уголовного процесса, международного права. Проводились исследования проблем государства и права стран народной демократии, буржуазного государства и права. Авторству ученых Института принадлежит первый учебник государственного права зарубежных социалистических стран.

В послевоенное время получает дальнейшее развитие в советских условиях школа гражданского права. Ученые Института активно разрабатывали различные аспекты гражданского права и гражданского процесса: проблемы страхования, обязательственного права, сущность договора в социалистическом гражданском праве, право личной собственности, наследственное право, право на иск, теорию доказательств.

Считалось, что в конце 50-х годов СССР вступил в период перерастания государства диктатуры пролетариата в общенародное государство. Это актуализировало исследования советской демократии, способствовало осознанию необходимости уделять должное внимание не только вопросам права, но и вопросам государства. Именно тогда (в 1961 г.) Институт был переименован в Институт государства и права Академии наук СССР (с 1991 г. — Институт государства и права РАН).

С 1964 г. роль Института как лидера советской юридической науки существенно возрастает. Именно в это время Институт положил начало разработке таких новых направлений в юридической науке, как законодательство об охране окружающей среды, хозяйственное, горное, космическое законодательство. К началу 70-х годов в проблематике научных исследований Института выделяется изучение теоретических аспектов развития социалистического государства, демократии, права. К числу бесспорных удач этого времени относится четырехтомный курс марксистско-ленинской общей теории государства и права, который увидел свет в 1970—1973 гг. Начиналось также углубленное изучение истории политических учений.

Занимался Институт и социологическими исследованиями, направленными на изучение массового правосознания, деятельности средств массовой информации, юридического прогнозирования, юридической конфликтологии. Данным направлением руководил В.П. Казимирчук. В результате была создана современная социология права как часть общей теории права. С 1965 г. в Институте развернулись конкретно-социологические исследования эффективности государственно-правовых актов. Регулярно организовывались комплексные экспедиции для изучения деятельности Советов, проведения социологических исследований действия норм различных отраслей права. Результаты

таких исследований были, в частности, использованы при разработке проектов законов РСФСР о районных и городских Советах, проекта закона СССР «О статусе депутатов Советов депутатов трудящихся» и др.

Значительное внимание уделялось проблемам правового регулирования экономики, охраны прав и интересов граждан, укрепления законности в сфере правосудия. Сотрудники Института участвовали в подготовке Основ земельного (а также водного, лесного, о недрах) законодательства Союза ССР и союзных республик и пр. В 1969 г. Институт одним из первых проводит конференцию по теме, только приобретающей актуальность, — «Правовые проблемы охраны природы в СССР».

В Институте велись и разработки хозяйственного права как отрасли советской науки, возникшей в начале 60-х годов. У истоков доктринальной концепции хозяйственного права стоял акад. АН СССР (впоследствии РАН) В.В. Лаптев, являвшийся заведующим сектором хозяйственного права и правовых проблем управления промышленностью с 1955 по 1995 г. Фундаментальные разработки сектора сыграли важную роль в проведении хозяйственной реформы 1965 г. и последующих мер по совершенствованию хозяйственного механизма, целью которых являлось расширение прав государственных предприятий и их защита от административного давления органов хозяйственного руководства.

Большим событием для отечественной науки, образования и практики стал фундаментальный «Курс советского уголовного процесса», написанный М.С. Строговичем. В начале 70-х годов в Институте проводились обширные исследования проблем правосудия, на основании которых позднее была разработана новая концепция судостроительства и правосудия.

Исследования зарубежного права осуществлялись в Институте с первых лет его существования. В 1958 г. был создан сектор научной информации по иностранному законодательству и зарубежной правовой литературе, который занимался изучением юридической доктрины и институтов государства и права зарубежных стран. В этот период были подготовлены коллективные монографии, внесшие существенный вклад в становление российской компаративистики.

Основателем и безусловным лидером школы сравнительного правоведения Института стал В.А. Туманов, обосновавший сравнительное правоведение в качестве самостоятельной сферы научного знания, имеющей свой предмет исследования. Он полагал, что сравнительное правоведение выступает в качестве самостоятельной юридической науки, изучающей иностранное право, взятое

на различных уровнях: на уровне национальных правовых систем, отраслей и основных институтов права, правовой доктрины. Основателем же школы сравнительного государствоведения является В.Е. Чиркин, издавший целый ряд фундаментальных работ по указанной тематике.

Организационно школа сравнительного права развивалась в рамках двух структурных подразделений Института. В 1962 г. был создан сектор современного буржуазного государства и права, который занимался исследованием эволюции государственной власти, политических и правовых институтов капиталистических стран, вопросами правового регулирования интеграционных процессов. В 1971 г. был образован сектор государства и права развивающихся стран. Объектом его исследований были государство и право стран Африки, Азии и Латинской Америки. Сектор являлся единственным специальным научным подразделением в СССР, занимавшимся исследованием данной проблематики. В работах сектора и его заведующего В.Е. Чиркина были разработаны две крупные научные концепции — национально-демократического права как особой системы права, переходной к социалистическому типу, а также государства капиталистической ориентации как особой разновидности эксплуататорского государства.

Особое внимание стало уделяться вопросам международного частного и публичного права. На 1968—1973 гг. приходится активная разработка международного воздушного, космического и морского права.

С начала 70-х годов первоочередное значение придается исследованию закономерностей развития общенародной государственности и демократии, правового статуса личности. В Институте велась разработка теории, исследовались особенности становления политической системы социалистического общества. Предпринимались попытки дать правовой анализ субъектов этой системы, ее сущности и закономерностей развития. Был исследован широкий комплекс вопросов, связанных со строением и функционированием политической системы и ее институтов, системы нормативно-правового регулирования, политической культуры, а также системообразующих связей в политической системе. Затрагивался вопрос о предмете и понятиях теории политической системы. Изыскивались пути повышения воздействия конституционного законодательства на развитие общественных отношений. Выявлялись тенденции развития Советов, пути и средства совершенствования демократических форм их деятельности.

Ученые Института изучали закономерности развития правового статуса личности и искали пути усиления гарантий прав граждан

социалистического государства, анализировали соотношение прав, обязанностей и ответственности граждан. В 1977 г. с целью проведения научных исследований в данной области в Институте был создан сектор прав человека, который стал первым (и долгое время оставался единственным) научным подразделением правозащитной направленности в отечественных научных и образовательных учреждениях. С момента создания и до 1988 г. сектор возглавлял член-корр. РАН В.М. Чхиквадзе.

Школа исследований прав человека в Институте государства и права вела свои разработки на основе идей правового гуманизма, учения о правовом статусе личности, принципе взаимной ответственности государства и человека. Научный коллектив сектора занимался проблемами защиты прав гражданина как от внутренних, так и внешних посягательств; изучением деятельности международных органов по защите прав человека; принципов взаимовыгодного межгосударственного сотрудничества. Это были новые темы для отечественной юридической науки, и разработки ученых Института не только формировали доктрину прав человека в стране, но также активно применялись в законодательной и правоприменительной практике.

С начала 80-х годов особую область исследований составляла реализация Конституции СССР 1977 г. и конституций союзных республик, в подготовке которых ученые Института принимали активное участие. Была сформулирована постоянная исследовательская тема «Теоретические проблемы реализации Конституции».

Важной задачей считалось изыскание правовых средств повышения эффективности государственного руководства и управления хозяйственным и социально-культурным строительством. Разрабатывались основы теории социалистического государственного управления, социально-политические требования к нему. Коллективом авторов под руководством Б.М. Лазарева было подготовлено шесть томов «Курса административного права».

Активно разрабатывались проблемы хозяйственного, колхозного и земельного права, актуализировались исследования в области борьбы с экологическими правонарушениями, в которых оценивалась эффективность мер юридической ответственности в этой области, определялись достоинства и недостатки системы таких мер, разрабатывались предложения по устранению недостатков и совершенствованию практики.

После прихода в Институт В.Н. Кудрявцева активизировались криминологические исследования: выявлялись закономерности социального и правового характера, обуславливающие содержание и применение норм уголовного права. Продолжалась разработка общей концепции

эффективности советского правосудия, формулировались критерии оценки качества осуществления правосудия и уровня организации судебной деятельности. Особое место в создании теоретических основ действующего Уголовного кодекса заняла подготовленная коллективом сотрудников сектора уголовного права монография «Уголовный закон. Опыт теоретического моделирования» (1987) — едва ли не единственный случай, когда научная работа была воспринята законодателем сначала в Основах уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик 1991 г., затем — в Общей части действующего Уголовного кодекса РФ 1996 г.

В 1987 г. под руководством В.Н. Кудрявцева и В.Е. Гулиева началась разработка, а с 1988 г. — реализация комплексной программы «Развитие социалистической демократии и проблемы самоуправления». В Институте была сформулирована базовая концепция развития социалистического самоуправления народа, проведены исследования для разработки концепции проекта закона «О местном самоуправлении и местном хозяйстве».

В эти годы В.С. Нерсисянцем была разработана либертарно-юридическая концепция права. Предметом отдельного исследования стала эволюция основных тенденций и закономерностей развития институтов русского права, содержание и типы политического сознания, история политических и правовых учений (начиная с Древности и до Новейшего времени). Ученые Института были первыми в отечественной юридической науке, кто упомянул в названии соответствующего учебного курса правовые учения.

В Институте изучались правовые аспекты применения атомной энергетики, международно-правовые аспекты советской концепции всеобъемлющей системы международной безопасности, правовой режим мирного освоения и использования мирового океана, космического и воздушного пространства, а также основные тенденции развития международного частного права. Издавались многотомные «Курсы международного права», пятитомный «Курс международного морского права», двухтомный «Курс международного воздушного права».

Доказательством того, насколько большой вклад был внесен сотрудниками Института в развитие международного права, является их деятельность в международных организациях. Так, В.С. Верещетин был членом самого авторитетного из судов — Международного Суда ООН. В составе Комиссии международного права ООН — центрального органа, определяющего перспективное развитие всего международного права, — работали И.И. Лукашук и Н.А. Ушаков. В.А. Карташкин — в Отделе прав человека ООН, был специальным консультантом

заместителя Генерального секретаря ООН по юридическим вопросам.

В 1992 г. под руководством директора Института, акад. РАН Б.Н. Топорнина группа ученых Института занималась подготовкой проекта новой Конституции РФ. Крупным вкладом в науку стали подготовленные учеными Института комментарии к Конституции РФ 1993 г.

В современной России приоритетными задачами Института становятся исследование научных проблем правового обеспечения развития Российского государства, разработка фундаментальных проблем теории и истории государства и права. В рамках этих двух направлений были выделены такие тематические блоки, как защита и упрочение основ конституционного строя, оптимизация соотношения полномочий центра и субъектов, правовые аспекты реформы местного самоуправления, формирование гражданского общества, обеспечение прав и свобод гражданина, правовые основы экономической реформы, экологической безопасности, развитие законодательства и имплементация норм международного права в правовую систему России, правовые аспекты внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности Российской Федерации.

К новым направлениям фундаментальных исследований Института были отнесены: тенденции развития Российского государства и права в условиях глобализации; механизм реализации принципа разделения властей и местного самоуправления; правовое регулирование экономики в условиях развития рыночных отношений; параметры и формы государственного воздействия на экономику; развитие форм собственности; соотношение публичного и частного права; становление банковского и налогового права как самостоятельных отраслей и др.

Институтом разрабатывались поисковые темы, способствовавшие развитию юридической науки. Так, сектором истории государства и права была предложена концепция юридической аксиологии, которая отождествляет ценность закона и государства с их правовым значением и смыслом. Показано, что аксиологические исследования проблем права и государства должны быть важной составной частью идеологии проводимых в стране преобразований.

Исследования в области теории права, социологии права, правотворчества и правовой политики осуществлялись научным коллективом сектора общей теории и социологии права, которым руководили В.П. Казимирчук, Р.З. Лившиц, С.В. Поленина. Р.З. Лившицем, известным своими работами по проблемам судебного правотворчества и соотношению системы права и системы

законодательства, был подготовлен один из первых постсоветских учебников по теории права (1994).

В начале 90-х годов был создан Центр цивилистических исследований, которым с середины 90-х годов руководила Т.Е. Абова. Большое внимание в работе сектора уделялось научно-практическому комментированию действующего законодательства. Одной из крупнейших работ, которая была осуществлена Центром при участии и под руководством Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина и А.Г. Лисицына-Светланова, является Комментарий к Гражданскому кодексу РФ, который выдержал несколько переизданий.

Конституционалистами Института были проведены фундаментальные теоретико-правовые исследования базовых конституционно-правовых институтов Российского государства. В результате этих исследований были обоснованы и сформулированы основы теории конституционализма, российского парламентаризма, статуса субъекта Российской Федерации, а также основные элементы теории федерализма. Большое внимание было уделено истории науки отечественного государственного (конституционного) права. С 2008 по 2016 г. проведено уникальное по сложности и комплексности научное исследование развития государственного строя России и государственной науки в монархический и постмонархический, а также советский периоды, результаты которого обобщены в четырехтомном труде.

Под руководством члена-корр. РАН Е.А. Лукашевой, заведовавшей сектором прав человека с 1988 по 2015 г., разрабатывались актуальные вопросы развития концепции прав человека, предлагались пути совершенствования нормативных и институциональных механизмов защиты прав граждан, формирования социальной государственности, развития межнациональных отношений, усиления экономической роли государства. Значительный вклад в юридическую науку внесла разработка цивилизационного подхода к правам человека, который предполагал нормативно-ценностное измерение места и роли правовых явлений в конкретных цивилизациях и правовых культурах, рассмотрение их в широком социокультурном контексте с учетом разнообразных влияющих на них факторов.

В Институте проводился анализ основных проблем современного российского конституционализма (конституционный статус субъектов Российской Федерации, конституционное правосудие, противоречия между конституционными положениями и реальностью). Впервые в отечественной юридической литературе определены основы и принципы российского парламентского права как подотрасли конституционного права,

исследованы история его становления и развития. Дано комплексное понятие институтов избирательного права. Выдвинуты предложения о модернизации модели государственной службы, реформе органов государственной власти. Сформулированы теоретико-правовые и технологические основания и обоснована роль государства в формировании информационного общества.

В Институте проведены фундаментальные исследования российского уголовного права и уголовного процесса на основе теоретического обобщения нового уголовного и уголовно-процессуального законодательства, судебной практики, закономерностей развития уголовно-правовой и уголовно-процессуальной науки, зарубежного опыта. Под руководством В.В. Лунеева было организовано системное исследование проблем организованной и коррупционной преступности на национальном и транснациональном уровнях.

Учеными Института были раскрыты особенности правового положения разных субъектов гражданского права. Специалистами по земельному праву были проанализированы теоретические проблемы становления и развития земельного законодательства, сформулированы выводы о недостатках правового обеспечения аграрной реформы, сделаны предложения по устранению имеющихся пробелов. Выявлены пути совершенствования правового регулирования хозяйственной деятельности с позиции оптимального сочетания рыночных механизмов и государственного регулирования. Выработаны предложения по совершенствованию экологического законодательства в чрезвычайных ситуациях. Завершено первое современное исследование проблем развития концессионных отношений в России, обоснованы преимущества концессионного порядка природопользования по сравнению с существующим административно-лицензионным.

В рамках развития нового научного направления была подготовлена концепция атомного права России, определены перспективы и тенденции его развития. Продолжателем традиции школы атомного права, созданной А.И. Иойрышем, в Институте выступает сектор гражданского и предпринимательского права, который возглавляет член-корр. РАН А.В. Габов. Наряду с анализом накопленного опыта правового регулирования использования атомной энергии и передовой практики в этой сфере в круг научных изысканий сектора входят роль и трансформация правового регулирования в рамках энергетического перехода, правовые основы и механизмы формирования государственной правовой политики в сфере энергетики, становление энергетического права Евразийского

экономического союза, правовое обеспечение и международное сотрудничество в области водородной энергетики и др.

Актуальными направлениями научного творчества также являлись исследования возникновения и развития доктрины хозяйственного права, источников предпринимательского права, его субъектов, государственного регулирования и саморегулирования предпринимательской деятельности, правового регулирования инновационной деятельности, проблем предпринимательских договоров, правовой регламентации электронного взаимодействия субъектов хозяйствования, взаимодействия государства и хозяйствующих субъектов в отраслях реального сектора экономики, проблем регулирования экономических отношений.

Новый этап развития Института государства и права РАН начался в 2017 г. в связи с повышенным вниманием руководства страны к ведущему правовому научному учреждению и сменой руководства. Директором Института стал член-корр. РАН А.Н. Савенков, деятельность Института получила новый импульс для развития. Проводимые научные мероприятия вышли на самый высокий уровень при неизменном участии ведущих отечественных и зарубежных ученых в области права и представителей органов государственной власти. Исследовательские проекты приобрели междисциплинарный характер.

Не будет ошибкой сказать, что большинство правоведов, оставивших заметный след в формировании отечественной юридической науки за последние 100 лет, имели то или иное отношение к Институту государства и права. Ученые Института внесли значимый вклад в становление советского государства и права, конституций СССР и союзных республик, создание правовых основ Международного военного трибунала над нацистскими преступниками, послевоенного международного устройства, формирование концепции прав человека, стояли у истоков таких отраслей отечественной юридической науки, как хозяйственное и предпринимательское право, информационное и авторское право, природоохранное и горное право, космическое и налоговое право. Благодаря сотрудникам Института сформировались современные научные школы государствоведения, философии права и военного права.

Практически весь столетний путь работу Института сопровождает его печатный орган — журнал «Государство и право», неизменно остающийся ведущим отечественным изданием в области юриспруденции. Журнал всегда играл значительную роль в определении направлений и координации исследований в области правовой науки, в выработке единой методологии юридических

исследований в стране, в сближении теории права, государственного строительства и юридической практики по всем юридическим отраслям. В 2027 г. журнал «Государство и право» будет отмечать свой вековой юбилей.

Сохранению научных традиций способствует публикация наиболее значимых исследований правоведов советского и постсоветского периодов: впервые в отечественной правовой науке реализован проект по изданию работ сотрудников Института — членов-корреспондентов и академиков АН СССР (РАН) и других блестящих отечественных ученых-юристов. Фундаментальное научное издание «Российская академия наук: выдающиеся правоведы. XX век» включает в себя 20 томов, каждый из которых посвящен отдельному ученому: анализу его творческого наследия, изложению актуальных для современной юриспруденции фундаментальных научных идей и подходов, наиболее значимым работам и основным этапам жизненного пути. Это позволяет решить задачу возвращения в научный оборот трудов, которые по праву являются гордостью отечественной науки, и на их основе развивать новые направления фундаментальных и прикладных исследований.

Богатый и востребованный опыт наших учителей и наставников передается также путем обсуждения их идей и концепций на международных и всероссийских научных мероприятиях. В Институте ежегодно проводится цикл более чем из 50 форумов с привлечением широкого круга участников.

Так, в апреле 2023 г. в масштабном научном форуме, посвященном 100-летию акад. АН СССР и РАН Владимира Николаевича Кудрявцева — первого из юристов вице-президента Академии наук, основателя отечественной школы криминологии и одного из столпов отечественного уголовного права, приняли участие, в том числе с использованием современных информационных технологий, свыше 2000 человек — от ведущих зарубежных и отечественных ученых до школьников, которым интересны вопросы права.

Чествование ученого-юриста стало первым значимым научным форумом в рамках проходивших мероприятий, приуроченных к 300-летию Российской академии наук под руководством Президента Российской академии наук Г.Я. Красникова, что еще раз подтверждает значимость и роль права в отечественной фундаментальной науке.

Другим примером является проведение в мае 2024 г. в Екатеринбурге Европейско-Азиатского правового конгресса, посвященного 100-летию члена-корр. АН СССР и РАН Сергея Сергеевича Алексеева, биография которого — яркий пример служения стране, науке и своему призванию. Его труды на долгие годы определили высокий уровень

юридической науки России, признаваемой во всем мире. В марте 1989 г. он был избран народным депутатом СССР от Академии наук СССР и научных обществ, а затем стал членом Совета Союза — палаты Верховного Совета СССР и возглавил Комитет по законодательству. Комитет готовил, обсуждал и представлял на заседаниях Верховного Совета большое количество законопроектов, включая акты гражданского законодательства. С.С. Алексеев — один из авторов Конституции РФ, под его руководством был разработан и принят Закон Союза ССР «О собственности в СССР». С.С. Алексеев заслуженно считается выдающимся правоведом современности.

Вклад российских юристов признается не только в нашей стране, но и за ее пределами. Подтверждение тому — научные мероприятия, прошедшие 3 ноября 2023 г. в г. Баку. Организованный Российской академией наук и Национальной академией наук Азербайджана форум был посвящен научному наследию и 100-летию выдающегося отечественного правоведа члена-корр. АН СССР и РАН, действительного члена Национальной академии наук Азербайджана, доктора юридических наук, профессора Джангира Аббасовича Керимова.

Практика проведения междисциплинарных исследований продолжается с нашими белорусскими коллегами из Национальной академии наук и Белорусского государственного университета. Ученые и практические деятели из Союзного государства активно участвуют в формировании вектора совместных научных исследований. Площадкой для определения актуальных теоретических и практических проблем стал журнал «Государство и право», в котором вышла серия публикаций и интервью с государственными и научными деятелями Республики Беларусь: Д.Ю. Гора, Г.А. Василевич, П.П. Миклашевич, О.И. Чуприс.

Ежегодно в Институте государства и права Российской академии наук увеличивается количество проводимых научных и научно-практических мероприятий, круг которых сформирован на основе приоритетов фундаментальных, поисковых и прикладных исследований Института. Так, только в 2019 г. состоялось около 17 научных мероприятий, в 2020 г. — 21, в 2021 г. — свыше 40, в 2022 г. — практически 50, в 2023 г. — 51. В 2024 г. проведено около 55 научно-практических мероприятий, в том числе конференций, открытых лекций и презентаций. За последние пять лет Институт государства и права непосредственно организовал около 100 мероприятий международного характера (в 2019 г. — 7, в 2020 г. — 16, в 2021 г. — 23, в 2022 г. — 19, в 2023 г. — 25, в 2024 г. — 33). 42 фундаментальных научных мероприятия были посвящены

увековечиванию памяти и научного наследия выдающихся советских и российских ученых.

За последнее время научными сотрудниками подготовлено свыше 230 изданий, среди которых монографии и сборники научных трудов: 2019 г. — 59, 2020 г. — 42, 2021 г. — 53, 2022 г. — 32, 2023 г. — 44, 2024 г. — 28. Сотрудниками Института за последнее время подготовлено свыше 3000 публикаций, индексируемых в российских системах научного цитирования РИНЦ: 2019 г. — 586, 2020 г. — 601, 2021 г. — 603, 2022 г. — 655, 2023 г. — 707, 2024 г. — 766.

В настоящее время особенно востребованы фундаментальные исследования, имеющие проектный характер, для решения которых в Институте сформировано 11 междисциплинарных научных центров по приоритетным направлениям научно-технологического развития России (в частности, в сфере обороны и оборонно-промышленного комплекса, военного права, цифровизации, сохранения правового наследия Н.Я. Данилевского, анализа законодательства и правоприменительной практики в новых субъектах Российской Федерации — Донецкой и Луганской народных республиках, Запорожской и Херсонской областях).

Получаемые Институтом результаты исследований внедряются в законодательную и практическую деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, в научный и образовательный процесс большинства российских научных и образовательных учреждений и организаций юридического профиля, используются в отстаивании и защите суверенитета и интересов Российской Федерации. Этому, в частности, способствует взаимодействие с обеими палатами Федерального Собрания Российской Федерации, в том числе с профильными комитетами. Самое тесное сотрудничество осуществляется с Ассоциацией юристов России.

За последние 10 лет научными сотрудниками Института в составе рабочих и экспертных групп, а также по запросам и поручениям подготовлено более 200 проектов и предложений законодательного и доктринального характера, экспертных и аналитических материалов и заключений как по внесению изменений в действующие нормативные правовые акты, так и по формированию новых.

Экспертное мнение ученых Института звучит на научных форумах и площадках, в том числе в организациях высшей школы Минобороны России, ФСБ России, Минюста России, МВД России, СК России, ФСИН России, Верховного Суда РФ, в Донбассе и приграничье. Обладая богатым практическим опытом и теоретическими знаниями, академики РАН В.И. Жуков и А.Г. Лисицын-Светланов, члены-корреспонденты РАН М.И. Клеандров

и А.В. Габов, а также известные государственные деятели А.И. Александров, С.Н. Бабурин, В.С. Груздев, И.С. Жудро, А.Г. Звягинцев, В.Н. Плигин, К.Л. Чайка делятся с практиками собственными наработками, участвуя в научно-консультативных советах практически всех государственных органов. Сложные проблемы правоприменения в текущих условиях обсуждаются с участием наших экспертов на площадках Совета Безопасности, Организации Объединенных Наций, форумах БРИКС и Организации Договора о коллективной безопасности и различных органах ЕАЭС.

В настоящее время особого внимания требует выработка правовых основ цивилизационного развития государств, которая может быть реализована исключительно на междисциплинарном уровне. Инструментарий для решения такого рода задачи имеется в арсенале только философии права — крайне важной отрасли знаний. Благодаря ученым Института философия права обрела статус юридической специальности, стала одной из самых востребованных научных дисциплин в праве. Только в стенах Института за последние несколько лет защищены ряд кандидатских и докторских диссертаций под руководством директора Института, что позволяет говорить о создании соответствующей научной школы. Пристальное внимание к проблемам философии права предопределило введение в научный оборот новых трудов и переосмысление известных работ наших выдающихся философов — Н.А. Бердяева, И.А. Ильина, П.И. Новгородцева, В.С. Соловьева и многих других. Научные исследования актуальных философско-правовых проблем наших современников, докторов юридических наук С.А. Бочкарева, В.С. Горбана, В.Н. Жукова, В.Н. Плигина, Д.А. Савенкова уже приобрели широкую известность, активно цитируются в научной литературе.

Ученые Института участвуют в реализации крупного научного проекта «Создание российской историографической модели политико-правовых знаний и ее применение для разработки перспективных средств противодействия идеологическим искажениям цивилизационного развития России», не имеющего аналогов в отечественной правовой науке. Уникальность проекта состоит в анализе огромного объема оригинальных теоретических источников в области права, философии и социологии, нормативных правовых актов, архивных материалов и исторических документов. Его целью является обеспечение устойчивого политико-правового развития России, сохранение традиционных российских духовно-нравственных ценностей, национальной культурной идентичности и противодействие идеологическим искажениям цивилизационного развития нашей страны.

По данным проблемам только за 2024 год проведено более 120 международных научных и научно-просветительских мероприятий в ведущих научных и образовательных организациях России, Азербайджана, Беларуси, Казахстана; широкой аудитории представлено свыше 100 научных докладов и 200 часов лекций в большинстве субъектов Российской Федерации, в том числе в новых регионах страны и федеральной территории «Сириус».

Подобное исследование имеет не только академический характер, обогащает современную теоретическую часть фундаментальных юридических наук, но способно стать руководством для выработки практических решений и при анализе узловых и проблемных моментов актуальной государственной практики и межгосударственного общения.

Заслуги коллектива Института и его ученых по развитию отечественного права признаны в стране и за ее пределами, отмечены благодарностью Президента РФ, многочисленными государственными наградами и профессиональными премиями. В частности, деятельность Института по организации научных мероприятий, в том числе международного формата, отмечена благодарственным письмом Президента РФ (2018) и Почетной грамотой Минобрнауки России (2020). Распоряжением от 15 августа 2020 г. № 210-рп «О поощрении» Президентом РФ за заслуги в научной деятельности и многолетнюю добросовестную работу коллективу Института объявлена благодарность. Только в 2020–2024 гг. за существенный вклад в развитие юридической науки, создание отечественного законодательства и совершенствование практики его применения, подготовку высококвалифицированных научных кадров и добросовестный труд государственных наград удостоены 14 научных сотрудников Института, заслуги 18 ученых Института отмечены почетными грамотами и благодарственными письмами Президента РФ, свыше 110 работников Института поощрены ведомственными и региональными наградами и знаками отличия. Сотрудники Института более 15 раз становились лауреатами престижной юридической премии «Юрист года».

Развитие науки всегда определялось перспективами ведущих научных школ. Это особенно характерно для XXI столетия, когда любые научные проблемы требуют объединения усилий многих ученых. В Институте государства и права РАН эффективно действуют академические научные школы, созданные усилиями выдающихся ученых, чьи труды во многом определили развитие правовой науки как в России, так и за рубежом.

В истории науки та или иная научная школа обычно связана с именем ее создателя и лидера.

Таких имен среди сотрудников Института, работавших в нем в разные годы и внесших весомый вклад в развитие отечественной юриспруденции, очень много. Выдающиеся ученые-правоведы Института стали основоположниками научных школ. В частности, в области истории государства и права (В.С. Нерсисянц, В.Г. Графский, Л.Е. Лаптева, Е.А. Скрипилев); в области сравнительного правоведения и конституционного права (В.А. Туманов, В.Е. Чиркин, И.Д. Левин, Б.С. Крылов); в области уголовного права, уголовного процесса и криминологии (В.Н. Кудрявцев, М.С. Строгович, П.С. Ромашкин, А.Н. Трайнин, В.М. Чихвадзе); в области административного права и административного процесса (Е.Б. Пашуканис, Б.М. Лазарев, С.С. Студеникин, В.Ф. Коток, И.П. Трайнин, М.И. Пискотин, Б.Н. Топорнин); в области гражданского права и гражданского процесса (М.А. Гурвич, Р.О. Халфина, Н.С. Малеин, В.П. Мозолин, А.А. Рубанов, А.М. Нечаева); в области хозяйственного (предпринимательского) права (В.В. Лаптев, Т.Е. Абова, М.М. Богуславский); в области международного права (Г.М. Даниленко, В.Н. Дурденевский, Г.П. Задорожный, И.И. Лукашук, Е.А. Коровин, Д.Б. Левин, Г.И. Тункин); в области информационного права (И.Л. Бачило); в области правовых проблем охраны окружающей среды (О.С. Колбасов); в области философии и теории права (С.А. Бочкарев, В.С. Горбань, В.Н. Жуков, В.Н. Плигин, А.Н. Савенков, Д.А. Савенков). Важной отличительной особенностью научных школ Института является то, что наряду с глубокой разработкой фундаментальных теоретических проблем они имеют и ярко выраженную практическую направленность.

Результаты научных исследований Института продолжают вносить значительный вклад в юридическую науку, доктрину международного и уголовного права, разработку комплексной политико-правовой проблематики прав человека, сравнительное правоведение, юридические, политологические и исторические исследования оснований, условий, причин и направлений трансформации исторических, гуманитарных и социокультурных основ развития современных государств и принципов их взаимоотношений.

В развитие научного наследия В.Е. Чиркина Институт предложена новая концепция регламентации механизма функционирования конституционной конструкции государственной власти, которая может быть реализована в рамках государственного права, в сферу которого должны войти вопросы стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований,

отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

Учеными Института выработан богатейший спектр научных концепций, предложенных для решения задач национального и мирового масштаба,

что позволяет с уверенностью говорить об огромном интеллектуальном потенциале Института, его нацеленности и способности решать важнейшие задачи, стоящие перед российским обществом. Столетний порог Институт переступает молодым, полным сил, энергии и возможностей. Свою же основную задачу мы видим в том, чтобы наши труды приносили пользу нашей Великой Родине — России.

Сведения об авторе

САВЕНКОВ Александр Николаевич —
член-корреспондент
Российской академии наук,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ,
директор Института государства и права
Российской академии наук;
главный редактор журнала
«Государство и право» РАН;
119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Authors' information

SAVENKOV Aleksander N. —
Corresponding Member
of the Russian Academy of Sciences,
Doctor of Law, Professor,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Director of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences;
Editor-in-Chief of the journal “State and Law”;
10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

ПРАВОВАЯ, ПОЛИТИЧЕСКАЯ, ФИЛОСОФСКАЯ
И РЕЛИГИОЗНАЯ МЫСЛЬ

УДК 340

ПРАВОВЫЕ ЦЕННОСТИ ГОСУДАРСТВООБРАЗУЮЩЕГО НАРОДА

© 2025 г. В. Н. Корнев

Российский государственный университет правосудия им. В.М. Лебедева, г. Москва

E-mail: kornev51@yandex.ru

Поступила в редакцию 17.01.2025 г.

Аннотация. В статье с аксиологических и цивилизационных позиций рассматриваются наиболее фундаментальные достижения русской политико-правовой и философско-правовой мысли, имеющие универсальный характер. Доктрины славянофильства, русских дореволюционных либералов и консерваторов, ученых и мыслителей советского и настоящего времени содержат множество догадок и прозрений, ряд которых были воплощены в практику государственно-правового строительства. В целом их можно оценивать как запечатленный опыт национального государственно-правового самосознания государственнообразующего народа, составляющего духовную основу России — государства-цивилизации.

В статье прослеживается мысль о необходимости восстановления прерванной преемственности русской правовой мысли, бережного к ней отношения, преодоления слепого подражательства или прямого копирования западных правовых идей, а также конструирования на основе отечественных философско-правовых идей теоретических и практических проектов современной правовой идеологии, совершенствования институтов системы права и институций России — государства-цивилизации.

Ключевые слова: государство-цивилизация, государственнообразующий народ, правовые ценности, аксиология, правовая идеология, государственно-правовое строительство.

Цитирование: Корнев В.Н. Правовые ценности государственнообразующего народа // Государство и право. 2025. № 4. С. 25–34.

DOI: 10.31857/S1026945225040029

LEGAL VALUES OF THE STATE-FORMING PEOPLE

© 2025 V. N. Kornev

Lebedev Russian State University of Justice, Moscow

E-mail: kornev51@yandex.ru

Received 17.01.2025

Abstract. The article examines the most fundamental achievements of Russian political, legal and philosophical and legal thought, which are universal in nature, from the axiological and civilizational positions. The doctrines of Slavophilism, Russian pre-revolutionary liberals and conservatives, scientists and thinkers of the Soviet and present times contain many guesses and insights, some of which were embodied in the practice of state and legal construction. In general, they can be assessed as the captured experience of national state and legal self-awareness of the state-forming people, which constitutes the spiritual basis of Russia — the state of civilization. This publication traces the idea of the need to restore the interrupted continuity of Russian legal thought, a careful attitude towards it, overcoming blind imitation or direct copying of Western legal ideas, as well as constructing theoretical and practical projects of modern legal ideology on the basis of domestic philosophical and legal ideas, improving the institutions of the legal system and institutions of Russia — the state of civilization.

Key words: civilization state, state-forming people, legal values, axiology, legal ideology, state-legal construction.

For citation: Kornev, V.N. (2025). Legal values of the state-forming people // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 4, pp. 25–34.

*Запад не является единственным
и безусловным образцом
всякого развития культуры¹.
П.И. Новгородцев*

В науке теории государства и права, в курсе истории политических и правовых учений мы не обнаружим термина и определения понятия «государство-цивилизация». Что же касается новейших теоретических разработок в отечественной науке, то такое определение присутствует и обосновывается в работах В.Э. Багдасаряна, М.В. Ремизова, В.И. Спиридоновой, В.Н. Расторгуева и др. Вот одно из таких определений понятия: «Государство-цивилизация — большое многонациональное государство, объединенное не по принципу этнического родства, а по принципу общей религии или идеологии, комплементарности культур, схожего геополитического положения, наконец, общей исторической судьбы»².

На важность духовного компонента для характеристики цивилизации указывал французский философ Рене Генон: «Мы бы довольствовались для начала простым описанием цивилизации как продукта определенной ментальности, общей для более-менее широкой группы людей»³.

В контексте, приближающемся к пониманию России как государства-цивилизации, рассуждает О.В. Винниченко: «Россия достаточно долгое время во взаимодействии с более крупными, субглобальными цивилизациями все-таки оставалась почти исключительно в кругу средиземноморских цивилизаций. Россия — страна, развивавшаяся на перекрестке субглобальных цивилизаций и испытывавшая глубокое влияние по крайней мере трех, а отчасти даже четырех: Западной; Ближневосточной (мусульманской); Дальневосточной (буддистско-конфуцианской, китайско-дальневосточной, конфуцианской); Южноазиатской (индуистско-южноазиатской, индуистско-буддистской)». Далее автор отмечает: «Одно влияние ломало другое, но не могло его совсем сломить, и возник своего рода слоеный пирог из разных сортов теста. Культура, развивавшаяся на перекрестке мощных духовных влияний, в некоторых случаях способна

к созданию новой самостоятельной цивилизации. Это удалось в Тибете. Представляется, что это произошло и в России»⁴.

Словосочетание «Россия — государство-цивилизация» можно найти в обращениях Президента РФ В.В. Путина: в Послании Президента РФ Федеральному Собранию России в декабре 2012 г. и в выступлении В.В. Путина на заседании Валдайского клуба 19 сентября 2013 г. Кроме того, о России как государстве-цивилизации говорил Патриарх Московский и Всея Руси Кирилл, выступая 31 октября 2013 г. на XVII Всемирном Русском Народном Соборе. Он подчеркнул: «Россия — страна-цивилизация со своим собственным набором ценностей, своими закономерностями общественного развития, своей моделью социума и государства, своей системой исторических и духовных координат»⁵.

В этом контексте важно обратиться к позиции известного русского государствоведа Н.Н. Алексева, который считал необходимым выявить национальную природу власти, характерные для русской истории формы властного мышления. Он писал: «Изучение политических воззрений русского народа имеет не только теоретический, но и практический интерес. В воззрениях этих мы знакомимся с тем “примитивом”, который глубоко жил в русских народных массах и бессознательно определял политические судьбы России»⁶. Тем самым основой государства-цивилизации является русский народ как государствообразующий народ, что подчеркивается в ст. 68 Конституции РФ, который исторически создал данное государство. Государствообразующий народ должен обладать не только экономической мощью, «главную составную часть национальной силы составляет, конечно, его *духовная мощь*. Только обладая последней, народ может быть и физически, и экономически могуществен. Духовное могущество народа должно быть созидаемо на мирном основании национальных религий, нравственности, права, искусства и науки»⁷. Указанный постулат особенно важен, по нашему мнению, для великого государства, населенного

¹ См.: Новгородцев П.И. О своеобразных элементах русской философии права // Новгородцев П.И. Соч. М., 1995. С. 366.

² Спиридонова В.И., Соколова Р.И., Шевченко В.Н. Россия как государство-цивилизация: философско-политический анализ / отв. ред.: В.И. Спиридонова, В.Н. Шевченко. М., 2016. С. 48.

³ Генон Р. Очерки о традиции и метафизике / пер. с франц. В.Ю. Быстрова. СПб., 2010. С. 21.

⁴ Винниченко О.Ю. Российская государственность в контексте цивилизационного развития. Тюмень, 2008. С. 50.

⁵ Цит. по: Спиридонова В.И., Соколова Р.И., Шевченко В.Н. Указ. соч. С. 53.

⁶ Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М., 1998. С. 114.

⁷ Казанский П.Е. Власть Всероссийского императора. Очерки действующего русского права. Одесса, 1913. С. VIII.

разнообразными по своему национальному происхождению, культуре и прошлой истории народами, может существовать только в таком случае и до тех пор, если и пока среди этих народов имеется один в духовном, экономическом и физическом отношении сильнейший, налагающий печать своего гения на все общежитие *народ-хозяин, народ-господин!*⁸

Государство можно изучать при помощи различных научных методов исследования: юридического позитивизма, социологического позитивизма и т.д., обращая при этом основное внимание на власть и властотношения как главный признак, характеризующий сущность государства. Вместе с тем государство, как отмечал С.А. Котляревский, — это часть мира, в котором оно возникает, живет и развивается⁹. Государство — это не только наличие института власти, но и территория, и население. Наконец, государство — не только явление материального мира, но и явление духовное, поскольку образ и особенности того или иного государства отражаются в сознании людей.

Российское государство в этом аспекте являет собой органическое единство цивилизационных, отражающих самобытность России и формационных характеристик, общих для любого государства, что дает основание для утверждения того, что Россия представляет собой государство-цивилизацию¹⁰. В этом смысле Указ Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» (далее — Указ Президента РФ № 809) — знаковый документ, который имеет фундаментальное значение и составляет духовно-нравственную основу России как государства-цивилизации, а также представляет собой юридическую предпосылку для формирования идеологии новой России, выбравшей свой, независимый от коллективного Запада, путь развития. Сам факт принятия данного документа с исторической и теоретико-познавательной точек зрения знаменует возврат к тем особенностям, которые характеризуют русскую философско-правовую и государственно-правовую традицию, по известным причинам преданную забвению. Вместе с тем русская политико-правовая культура отличается глубиной и точностью, сохраняет

теоретико-познавательное и практическое значение и по сей день¹¹.

Здесь уместно заметить, что своеобразию русской философии права русский ученый П.И. Новгородцев посвятил специальную работу, в которой он пошел по пути сравнения русской государственно-правовой мысли с западно-европейской. Он показал особенности русских философско-правовых идей, которые развивали Б.Н. Чичерин, Н.М. Коркунов, Б.А. Кистяковский, славянофилы, Ф.М. Достоевский, другие представители русской науки. Это позволило ему сделать весьма примечательный, имеющий значение для сегодняшнего дня вывод о том, что «в нашем скифстве, в этом нашем азиатском ходе мысли заключен исток того нового, что мы несем миру. То, что традиционному западному взгляду кажется искажением понятий, есть в действительности дух новой жизни, который начинает давать о себе знать в истории. Время от времени понятия должны переворачиваться, чтобы могла начаться новая жизнь. Существенно при этом лишь одно: чтобы этот переворот всех понятий вел от человеческих интересов и самообмана к вечной божественной Истине и святым ее законам»¹².

Весьма современное звучание имеют слова другого выдающегося нашего предшественника — Б.А. Кистяковского, по мысли которого, к глубокому сожалению, представители отечественного правоведения и государствоведения остались глухи к тому, чтобы оградить нашу науку права от слепого подражания западным идеям, какими бы привлекательными они ни были. В связи с этим он писал, что нам могут сказать, что русский народ вступил чересчур поздно на исторический путь, что нам незачем самостоятельно вырабатывать идеи свободы и прав личности, правового порядка, конституционного государства, что все эти идеи давно высказаны, развиты в деталях, воплощены, и потому нам остается только их заимствовать. Если бы это было даже так, то и тогда мы должны были бы все-таки пережить эти идеи; недостаточно заимствовать их, надо в известный момент жизни быть всецело охваченными ими; сколь бы ни была сама по себе стара та или другая идея, она для переживающего ее впервые всегда нова; она совершает творческую работу в его сознании, ассимилируясь и претворяясь с другими элементами его; она возбуждает его волю к активности, к действию; между тем правосознание русской интеллигенции никогда не было охвачено всецело идеями прав личности и правового

⁸ См.: Казанский П.Е. Указ. соч. С. VI.

⁹ См.: Котляревский С.А. Власть и право. Проблема правового государства. СПб., 2001. С. 16.

¹⁰ См.: Корнев В.Н. Государство-цивилизация как категория истории политических и правовых учений // Кроткова Н.В. Всероссийская конференция с международным участием «История политических и правовых учений как научная и учебная дисциплина» // Государство и право. 2023. № 8. С. 93.

¹¹ См.: Савенков А.Н. Философия права в России как идейно-теоретическая основа национальной правовой идеологии: история, современность и перспективы // Государство и право. 2023. № 8. С. 12.

¹² Новгородцев П.И. Указ. соч. С. 386.

государства, и они не пережиты вполне нашей интеллигенцией. Но это *и по существу не так*: нет единых и одних [и] тех же идей свободы личности, правового строя, конституционного государства, одинаковых для всех народов и времен, как нет капитализма или другой хозяйственной или общественной организации, одинаковой во всех странах. Ведь очевидно: все правовые идеи в сознании каждого отдельного народа получают своеобразную окраску и свой собственный оттенок¹³.

Однако на деле сработали законы подражания, и российское государство строилось по лекалам, изготовленным на принципах западной государственно-правовой науки. Были преданы забвению или раскритикованы, а порою и удостоены осмеянию те оригинальные и здоровые идеи, которые выработали отечественная философия права, государственно-правовая наука. Более того, стало дурной традицией и в чем-то даже привычкой не ссылаться на труды наших знаменитых предшественников при разработке тех или иных современных проблем юридической науки. Можно с уверенностью сказать, что прервалась преемственность в развитии науки права в нашей стране. Последние события в мировой общественной жизни, Указ Президента РФ № 809 способствовали тому, что мы наконец-то повернулись лицом к нашей богатой непреходящими интеллектуальными традициями истории юридической науки, которые требуют своего глубокого и творческого развития.

Правовые традиции и ценности государствообразующего народа — это проявления духовной жизни всех народов, составляющих единое многонациональное государство, и они должны быть гармонично объединены так, чтобы государство посредством государствообразующего народа, его интеллектуальной мощи могло выступать как нравственное целое, как *духовная личность*.

Для целей настоящей статьи особый интерес представляет уникальный по своей природе феномен правовых традиций и ценностей, система которых свойственна правовой культуре России как государства-цивилизации. Политико-правовые доктрины славянофильства, русских дореволюционных либералов и консерваторов, ученых и мыслителей советского времени содержат множество догадок и прозрений, ряд которых были воплощены в практику государственно-правового строительства. В целом, полагаем, их можно оценивать как запечатленный опыт национального государственно-правового самосознания, составляющего духовную основу России — государства-цивилизации. При этом следует иметь в виду, что

«все направления русской мысли, даже если они подражают западноевропейским образцам, — несут в себе черты родной почвы»¹⁴.

Обратимся к некоторым наиболее важным и оригинальным из них. Своеобразие правовой концепции состояло в том, что славянофилы не рассматривали право как замкнутую, особую систему норм долженствования в духе философии права И. Канта. Правовые нормы, по их убеждению, — это разновидность этических, моральных норм. Поэтому на первое место выдвигались не права, а обязанности. Как писал А.С. Хомяков, «наука о праве получает некоторое разумное значение только в смысле науки о самопроизвольных пределах силы человеческой, т.е. о нравственных обязанностях». Для того, чтобы сила сделалась правом, надобно, чтобы она получила свои границы от закона, не от закона внешнего, а от закона внутреннего, признанного самим человеком. Этот признанный закон есть признанная им нравственная обязанность. Она и только она дает силам человека значение права. Следовательно, наука о праве получает некоторое разумное значение только в смысле науки о самопризнаваемых пределах силы человеческой, т.е. о нравственных обязанностях»¹⁵. Интересно отметить, что А.С. Хомяков различает понятия «наука прав» и «наука права». Наука прав занимается исследованием положительного права, источниками которого являются обычай, закон и т.д. Он считает, что юридическая наука в таком ее виде имеет право на существование, но возможности ее ограничены, поскольку она носит формальный и отвлеченный характер и не имеет под собой реальных основ в виде нравственных обязанностей. К такой интерпретации связи между правом и нравственной обязанностью склонялись декабрист П.И. Пестель¹⁶, известные русские юристы П.И. Новгородцев¹⁷, Н.Н. Алексеев¹⁸ и др.

Следовательно, конкретные положения нормативных правовых актов находят свое оправдание в соотношении их с моральными соображениями, моральными принципами. Правовая обязанность возвышается до моральной обязательности и завершает свой путь восхождения в совести. Современный французский философ Поль Рикёр, размышляя о проблеме соотношения совести

¹⁴ Новгородцев П.И. Указ. соч. С. 366.

¹⁵ Хомяков А.С. О старом и новом. Статьи и очерки. М., 1988. С. 92.

¹⁶ См.: Устрялов Н.В. Очерки философии эпохи. М., 2006. С. 48.

¹⁷ См.: Новгородцев П.И. Указ. соч. С. 366.

¹⁸ См.: Алексеев Н.Н. Обязанность и право // Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М., 1998. С. 155–168.

¹³ См.: Кистяковский Б.А. В защиту права. Статьи о русской интеллигенции // Вехи. 2-е изд. М., 1909. С. 129, 130.

и закона, отмечал: «Закон достигает своего нормативного статуса, признаваемого за ним при повседневном применении, именно обретая смысл морального обязательства и его негативного дублета, запрета»¹⁹. На этой стадии нашего размышления совесть является не чем иным, как глубинным повиновением закону как закону — из чистого уважения к нему, а не просто сообразуясь с высказыванием правила. Определяющее слово здесь — «уважение». В знаменитой главе из «Критики практического разума» Кант признает уважение единственной движущей силой моральной жизни.

По существу, упомянутый Указ Президента РФ № 809 представляет собой правовой акт, устанавливающий, наряду с социальными, экономическими, политическими, духовно-нравственными и правовые основы современного Российского государства и государственной власти. Мы наконец-то полностью осознали, насколько важным для дальнейшего развития нашего государства, обеспечения национальной безопасности, укрепления государственной власти и правопорядка, ее нравственного авторитета и сознательного повиновения со стороны общества является единение народов России на основе традиционных духовно-нравственных и правовых ценностей.

Этот факт превосходно понимали наши предшественники — русские дореволюционные юристы. Б.А. Кистяковский подчеркивал: «Всякая власть должна быть носительницей какой-нибудь идеи, она должна иметь нравственное оправдание. <...> Как только власть теряет одухотворяющую её идею, она неминуемо гибнет. Одухотворяющая идея, или нравственное оправдание государственной власти, становится постепенно основным и наиболее важным признаком этой власти. <...> Все, что не находит себе оправдания, изменяется и согласуется с тем, что должно быть. Таким образом, над властью все более приобретает господство правовая идея, идея должного»²⁰. Это касается не только государства и власти в целом, но и отдельной личности.

Другой выдающийся русский юрист С.А. Котляревский писал по этому поводу, что для личности, желающей жить полноценной жизнью в единении с обществом, с окружающим ее миром, «нужно понять этический смысл тех его элементов, которые возвышаются над их личной жизнью. Нужно найти его в таких началах, как национальность, государство, культура, хотя бы наш душевный уклад в данное время от них отталкивался, хотя бы для

чувства они казались холодными и бездушными. Манящая к свободе от них душевная склонность рождает соблазнительные призраки. Ибо личность, теряя связь с этими объективно нравственными и в этом смысле общеобязательными началами — сама становится бессодержательной и бедной»²¹.

Русские государствоведы творчески подходили к оценке теории разделения властей и возможности ее применения на практике. Они учитывали своеобразие исторической обстановки, которая сложилась к тому времени в России, принимали во внимание существование все еще сильной монархической власти, а также опыт конституционного правления в других странах. Кроме того, не последнюю роль в выработке собственных подходов к модернизации теории разделения властей и приспособлению ее к российским государственно-правовым реалиям сыграли идеи зарубежных правоведов и государствоведов П. Лабанда, Г. Еллинека, А. Эсмана, Л. Дюги, которые весьма критически относились к теории разделения властей и даже считали ее ошибочной, не пригодной к практическому применению. И поэтому вполне закономерно теория разделения властей на российской исторической почве приобрела в умах государствоведов России несколько иной, *отличный от классического образца, модифицированный облик*. Государствоведы не усматривали в этой системе наличия отдельных властей, а дифференцировали лишь функции единой государственной власти — законодательные, исполнительные, судебные, считая основной идеей разделения властей демократический принцип обособления законодательства от исполнения законов и независимости суда от администрации²². Общим для них было положение о том, что носителем власти является государство в целом, а его органам предоставлено лишь право распоряжения единой государственной властью. Поэтому власть в государстве дробиться не может, так как ее дробление может привести к катастрофическим последствиям вплоть до гибели всего государственного организма. Существование самостоятельных властей ведет не к их уравниванию и взаимному сдерживанию, а напротив, противодействию друг другу и ничем не оправданной и опасной конкуренции и в конечном счете к столкновению. Такова аргументация русских государствоведов, которая обусловила отрицательное их отношение к теории возможности и необходимости деления единой государственной власти. Поэтому неудивительно, что государствоведы не усматривали в этой системе наличия отдельных властей. Они не следовали догматически идеям Ш.Л. Монтескье, а выдвинули и отстаивали

¹⁹ Рикёр П. Справедливое / пер. с франц. Б. Скуратова, П. Хицкого. М., 2005. С. 173–176.

²⁰ Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. М., 1916. С. 478, 479.

²¹ Котляревский С.А. Оздоровление // Из глубины: сб. ст. о русской революции. М., 1990. С. 184.

²² См.: Кунриц Н.Я. Ковалевский. М., 1978. С. 78.

идею дифференциации, обособления лишь функций единой государственной власти, осуществление которых поручается законодательным, исполнительным и судебным органам. «Под разделением властей, правильнее — обособлением властей, — писал А.А. Алексеев, — имеется в виду теперь такой порядок, при котором функции законодательства, управления и суда — не власть, ибо власть едина, проявляется же она по трем существенным направлениям — передается различным органам»²³.

Наряду с уже выделенными нами особенностями еще одним существенным отступлением от теории разделения властей была идея совместного властвования. Впервые в русской юридической науке этот принцип выдвинул Н.М. Коркунов. Он, обстоятельно проанализировав идеи Ш.Л. Монтескье, пришел к выводу, что взаимное сдерживание различных органов власти «достигается не только при осуществлении различными органами различных функций власти, но точно также и при осуществлении различными органами совместно одной и той же функции»²⁴. И далее ученый, показав, в каких формах может осуществляться совместное властвование, формулирует окончательное умозаключение: «при возведении начала разделения властей к более общему началу совместности властвования явления действительной политической жизни, несогласуемые с разделением властей, противоречащие ему, оказываются вполне объяснимыми обобщенным началом совместности властвования»²⁵.

Н.М. Коркунов не без основания утверждал, что нет ни одного государства, где бы законодательство, исполнение, суд были строго обособлены друг от друга. И в тех государствах, конституции которых провозглашают безусловное разделение властей, на деле оно не могло осуществиться. Исполнительная власть везде исполняет не только законы, но и сама устанавливает общие правила, не исключая и юридических норм, осуществляет и некоторые судебные функции. Законодательные учреждения издают не одни лишь законы в материальном смысле, а также и административные распоряжения, только облеченные в форму законодательных актов, и, кроме того, пользуются всегда и некоторой долей судебной власти. Все это, как считал Н.М. Коркунов, находится в прямом противоречии с принципом обособления трех властей. Но общее начало совместности властвования объясняет собой и эти явления как частные

случаи разнообразных проявлений совместности властвования»²⁶.

Идеи Н.М. Коркунова о совместности властвования получили свое развитие в трудах ученых более молодого поколения. Они были восприняты подавляющим большинством государствоведов либерального направления. Так, А.А. Алексеев утверждал, что каждый из органов государства «может выполнять и выполняет в действительности функции, отнесенные к компетенции другого»²⁷.

Б.А. Кистяковский также склонялся к признанию начала совместности властвования. На основе анализа действующих конституций, в которых был закреплён принцип разделения властей, он пришел к заключению, практически аналогичному выводу Н.М. Коркунова: «Таким образом, в современном правовом или конституционном государстве каждый действительно важный акт государственной власти есть всегда результат согласованной деятельности нескольких органов или нескольких учреждений государственной власти. Ни один важный акт государственной власти не может быть издан без действия и сотрудничества нескольких органов»²⁸.

Отрицательно относясь к теории разделения властей в целом, Б.А. Кистяковский указывал на те положительные ее стороны, которые, по его мнению, способствовали развитию конституционных идей. Одной из них было требование, чтобы законодательная власть принадлежала народному представительству. В своих теоретических изысканиях Б.А. Кистяковский идет дальше констатации этого факта, отдавая приоритет именно народному представительству в системе органов государственной власти, считая его основным учреждением, деятельность которого создавала гарантии для господства права в государстве. Следовательно, Б.А. Кистяковский не только выступал за принцип совместности властвования, но и был уверен, что главенствующее положение в системе органов государственной власти должен занимать парламент. Принцип иерархичности органов государства как гарантия политической свободы, неприкосновенности личности, конституционного строя и правового характера государственной власти — это уже не теория разделения властей, а нечто иное.

Следует отметить, что одним из признаков теории разделения властей выступает верховенство законодательной власти. Об этом писал еще Дж. Локк: «Ведь то, что может создавать законы

²³ Алексеев А.А. Министерская власть в конституционном государстве. Харьков, 1910. С. 107.

²⁴ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1904. С. 271.

²⁵ Там же. С. 275.

²⁶ См.: там же.

²⁷ Алексеев А.А. Указ. соч. С. 107.

²⁸ Кистяковский Б.А. Государственное право (общее и русское). Лекции, читанные в Московском коммерческом институте в 1908/1909 академическом году // Философия и социология права. СПб., 1998. С. 526.

для других, необходимо должно быть выше их. А поскольку законодательная власть является законодательной в обществе лишь потому, что она обладает правом создавать законы для всех частей и для каждого члена общества, предписывая им правила поведения и давая силу для наказания, когда они нарушены, постольку законодательная власть по необходимости должна быть верховной и все остальные власти в лице каких-либо членов и частей общества проистекают из нее и подчинены ей»²⁹. Вместе с тем эта идея в теориях русских государствоведов существенно видоизменяется, поскольку они признают верховенство не законодательной власти, а парламента как органа государства, которому должны быть подчинены другие государственные органы, и прежде всего правительство.

Вот на таких принципах и основывалась интерпретация теории разделения властей, сформулированная либеральными государствоведами России. Как видно, она подчинена юридическому обоснованию верховенства закона в государстве в рамках конституционализма.

Сопоставив взгляды государствоведов на указанную проблематику с марксистским анализом сущности теории разделения властей, с теорией и практикой государственного строительства в Советском Союзе, можно обнаружить, как ни парадоксально, некоторые сходные черты в том смысле, что они трактовали ее суть не как наличие отдельных, самостоятельных властей, а как дифференциацию властных функций. Например, К. Маркс указывал, что в одном и том же государстве не могут функционировать одновременно, бок о бок, две различные суверенные власти: «Это — нелепость — вроде квадратуры круга»³⁰. По выражению Ф. Энгельса, разделение властей «на самом деле есть не что иное, как прозаическое деловое разделение труда, примененное к государственному механизму в целях упрощения и контроля»³¹. Что же касается идеи Н. М. Коркунова о совместности властвования, то она, как представляется, была реализована на практике в ленинской концепции советов как работающих корпораций³².

Теория правового государства получила всестороннюю и оригинальную разработку в России во второй половине XIX — начале XX в. Этой проблемой занимались выдающиеся русские ученые-юристы С. А. Котляревский, Ф. Ф. Кошкин, П. И. Новгородцев и др. Так, в работе

С. А. Котляревского «Власть и право. Проблема правового государства»³³ содержится непревзойденный доселе по широте охвата, научной глубине и учености анализ процесса развития идей правовой государственности, отраженного в юридической и философско-правовой литературе Германии, Франции, Италии, России и других стран. Особенностью теории правового государства в России была социальная направленность ее основных положений. Большое методологическое и практическое значение в понимании феномена правового государства имело сформулированное большинством русских ученых-государствоведов положение о разграничении понятий «конституционное» и «правовое государство». В теоретических разработках государствоведов России начала XX в. обосновывалось положение о том, что установление конституционного строя — это только юридические предпосылки для решения социальных и иных проблем, ступень по пути восхождения к истинному правовому государству. По праву можно утверждать, что русскими юристами либерального направления были разработаны основополагающие признаки социального правового государства. Особенно важное значение в их теоретических конструкциях отводилось обоснованию права на достойное существование человека.

В России первым заговорил о праве на достойное человеческое существование В. С. Соловьев. Он исходил из религиозно-нравственных представлений о безусловной самоценности человеческой личности. «Всякий человек, — отмечал он, — в силу безусловного значения личности, имеет право на средства для достойного существования»³⁴. В начале XX в. по мере развития идей о правовом государстве в России проблема права на достойное человеческое существование усилиями П. И. Новгородцева, И. А. Покровского, С. А. Котляревского, Б. А. Кистяковского была переведена из моральной сферы в юридическую. При обеспечении такого права государство должно действовать не столько в соответствии с нравственным долгом, сколько в силу публично-правовой юридической обязанности. Понимание правового государства не сводилось к формальным признакам конституционного государства: верховенство закона, разделение властей, наличие института прав и свобод человека и т. д. Русские государствоведы отмечали, что в конституционном государстве посредством деятельности парламента может быть обеспечено верховенство закона. Верховенство же права достигается только в правовом государстве. Они разделяли понятия права и закона:

²⁹ Локк Дж. Соч.: в 3 т. М., 1988. Т. 3. С. 350.

³⁰ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 6. С. 263.

³¹ Там же. С. 203.

³² См.: Ленин В. И. Марксизм о государстве // Ленин В. И. Полн. собр. соч. С. 123–307.

³³ См.: Котляревский С. А. Власть и право. Проблема правового государства. М., 1915. Работа переиздана в 2001 г.

³⁴ Соловьев В. Оправдание добра: нравственная философия. М., 1996. С. 317.

право у них было тесно связано с понятием *социальной справедливости*. В целом же правовое государство не вмещалось в рамки юридических категорий и поэтому оно приобретало метаюридическую (сверхюридическую. — В.К.) природу и квалифицировалось как идеальный тип государства, который был реализован, например, в форме конституционного государства.

Идея о том, что правовое государство нельзя сводить к набору формальных признаков государства, закрепленных в конституции, получила признание как у европейских ученых, так и отечественных теоретиков государства и права. О.Э. Лейст, например, отмечал, что с точки зрения юридического позитивизма любое государство можно считать правовым, «однако это предположение неоднократно опровергалось практикой, а к обоснованию правового государства могло вести лишь изучение метаюридических начал»³⁵.

В современной России идея правового государства приобрела практическое значение после принятия Конституции РФ 1993 г. Термины «правовое» и «социальное» государство закреплены в ст. 1 и 7 Конституции РФ. Отсюда следует, что социальное и правовое государство нельзя рассматривать отдельно друг от друга, как самостоятельно существующие разновидности государства. Словосочетание «социальное правовое государство» отражает существенные признаки современных развитых государств, и эти признаки находятся в неразрывном их единстве, обуславливая друг друга³⁶.

В советский период существования нашего государства Конституция СССР и текущее законодательство составили развитую основу правового регулирования социальных отношений. Конституция СССР 1977 г. закрепила и гарантировала широкий круг социально-экономических и культурных прав граждан СССР, ключевым из которых было содержащееся в ст. 40 положение, закрепляющее право граждан СССР на труд, т.е. на получение гарантированной работы с оплатой труда в соответствии с его количеством и качеством и не ниже установленного государством минимального размера (включая право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, профессиональной подготовкой, образованием и с учетом общественных потребностей).

Такой ход истории в определенной степени спрогнозировал Б.А. Кистяковский, изложив его

в работе «Государство правовое и социалистическое», где, соглашаясь с выводами научного коммунизма, высказывал мысль о том, что правовое государство, будучи по своей социальной и экономической структуре государством буржуазным, является подготовительной и предшествующей стадией социализма, социалистического государства. В связи с этим он считал, что «в социалистическом государстве будет прежде всего расширена и пополнена система субъективных публичных прав... это заключается в праве на труд, или в праве каждого человека на пользование землей и орудиями производства, и в праве каждого человека на участие во всех материальных и культурных благах; все они объединяются одним общим правом на достойное человеческое существование»³⁷.

Идея власти как служения, когда она рассматривается не как право, не как привилегия, а как обязанность, как повинность, была высказана Д.А. Хомяковым в его книге «Самодержавие», появившейся в 1903 г. под псевдонимом Д.Х. «Власть, понятая как бремя, а не как “привилегия”, краеугольная плита христианского самодержавия». Задача власти состоит в том, чтобы «указывать потребности народные, а не перекраивать их по своим, хотя бы “гениальным” планам. Весь строй самодержавного правления должен быть основан на прислушивании к этим потребностям и к тому, как народ понимает сам средства удовлетворить их»³⁸.

Идея власти как служения может быть отнесена к любой форме государственного правления. Выдающийся российский ученый-юрист либерального направления Л.И. Петражицкий так писал о социальном назначении государственной власти: «государственная власть... есть социально *служебная власть*. Она не есть “воля”, могущая волить что угодно, опираясь на силу, как ошибочно понимает современное государствоведение, а представляет собой приписывание известным лицам правовой психикой этих лиц и других общее право повелений и иных воздействий на подвластных для исполнения долга заботы об общем благе»³⁹.

* * *

Знаменательные слова! Как же они созвучны с идеями славянофильства! При этом выражают современные народные представления о служебной роли государственной власти, что лишний раз

³⁵ Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2002. С. 233.

³⁶ Например, из этой предпосылки исходит конституционно-правовая практика ФРГ. В соответствии со ст. 28 Основного закона Германия квалифицируется как социальное правовое государство.

³⁷ Кистяковский Б.А. Государство правовое и социалистическое // Вопросы философии. 1990. № 6. С. 153–155.

³⁸ Хомяков Д.А. Самодержавие. Опыт схематического построения этого понятия // Хомяков Д.А. Православие. Самодержавие. Народность. М., 2005. С. 291.

³⁹ Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб., 1907. Т. 1. С. 209.

подчеркивает идею преемственности в развитии русской политико-правовой мысли, отражающей глубинные пласты народного правосознания.

Представители русской правовой мысли, как правило, не шли слепо по пути некритического восприятия идей западноевропейских ученых, хотя прекрасно знали все современные им доктрины права и государства. Русская политико-правовая мысль на всем протяжении своей истории характеризуется тем, что стремится выразить в интеллектуальной оболочке реальные народные устремления, тем самым придавая им ценностный, объективный и универсальный характер. Об этом свидетельствуют разобранные в настоящей статье государственно-правовые идеи, не потерявшие ценностного характера и по сегодняшний день. Вместе с тем справедливости ради следует сказать, что в современной истории политико-правовой мысли России есть и темные страницы, когда оригинальные идеи русской правовой мысли, так необходимые для движения вперед нашего общества и государства, предавались забвению. Указ Президента РФ № 809 имеет целью исправить эту ситуацию. Наконец-то российская политико-правовая наука повернется лицом к тем людям, которым она обязана своему становлению и развитию! Хочется надеяться, что все то ценное государственно-правовое наследие, которое досталось нам от наших предшественников, будет не только достойно и критически оценено, но и непременно будет востребовано в процессе суверенного государственно-правового развития России как государства-цивилизации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Алексеев А.А.* Министерская власть в конституционном государстве. Харьков, 1910. С. 107.
2. *Алексеев Н.Н.* Обязанность и право // Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М., 1998. С. 155–168.
3. *Алексеев Н.Н.* Русский народ и государство. М., 1998. С. 114.
4. *Винниченко О.Ю.* Российская государственность в контексте цивилизационного развития. Тюмень, 2008. С. 50.
5. *Генон Р.* Очерки о традиции и метафизике / пер. с франц. В.Ю. Быстрова. СПб., 2010. С. 21.
6. *Казанский П.Е.* Власть Всероссийского императора. Очерки действующего русского права. Одесса, 1913. С. VI, VIII.
7. *Кистяковский Б.А.* В защиту права. Статьи о русской интеллигенции // Вехи. 2-е изд. М., 1909. С. 129, 130.
8. *Кистяковский Б.А.* Государственное право (общее и русское). Лекции, читанные в Московском коммерческом институте в 1908/1909 академическом году // Философия и социология права. СПб., 1998. С. 526.
9. *Кистяковский Б.А.* Государство правовое и социалистическое // Вопросы философии. 1990. № 6. С. 153–155.

10. *Кистяковский Б.А.* Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. М., 1916. С. 478, 479.
11. *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. СПб., 1904. С. 271, 275.
12. *Корнев В.Н.* Государство-цивилизация как категория истории политических и правовых учений // Кроткова Н.В. Всероссийская конференция с международным участием «История политических и правовых учений как научная и учебная дисциплина» // Государство и право. 2023. № 8. С. 93.
13. *Котляревский С.А.* Власть и право. Проблема правового государства. М., 1915.
14. *Котляревский С.А.* Власть и право. Проблема правового государства. СПб., 2001. С. 16.
15. *Котляревский С.А.* Оздоровление // Из глубины: сб. ст. о русской революции. М., 1990. С. 184.
16. *Куприц Н.Я.* Ковалевский. М., 1978. С. 78.
17. *Лейст О.Э.* Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2002. С. 233.
18. *Ленин В.И.* Марксизм о государстве // Ленин В.И. Полн. собр. соч. С. 123–307.
19. *Локк Дж.* Соч.: в 3 т. М., 1988. Т. 3. С. 350.
20. *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 6. С. 203, 263.
21. *Новгородцев П.И.* О своеобразных элементах русской философии права // Новгородцев П.И. Соч. М., 1995. С. 366, 386.
22. *Петражицкий Л.И.* Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб., 1907. Т. 1. С. 209.
23. *Рикёр П.* Справедливое / пер. с франц. Б. Скуратова, П. Хицкого. М., 2005. С. 173–176.
24. *Савенков А.Н.* Философия права в России как идейно-теоретическая основа национальной правовой идеологии: история, современность и перспективы // Государство и право. 2023. № 8. С. 12.
25. *Соловьев В.* Оправдание добра: нравственная философия. М., 1996. С. 317.
26. *Спиридонова В.И., Соколова Р.И., Шевченко В.Н.* Россия как государство-цивилизация: философско-политический анализ / отв. ред.: В.И. Спиридонова, В.Н. Шевченко. М., 2016. С. 48, 53.
27. *Устрялов Н.В.* Очерки философии эпохи. М., 2006. С. 48.
28. *Хомяков А.С.* О старом и новом. Статьи и очерки. М., 1988. С. 92.
29. *Хомяков Д.А.* Самодержавие. Опыт схематического построения этого понятия // Хомяков Д.А. Православие. Самодержавие. Народность. М., 2005. С. 291.

REFERENCES

1. *Alekseev A.A.* Ministerial power in a constitutional state. Kharkov, 1910. P. 107 (in Russ.).
2. *Alekseev N.N.* Duty and law // Alekseev N.N. The Russian people and the state. M., 1998. Pp. 155–168 (in Russ.).

3. *Alekseev N.N.* The Russian people and the state. M., 1998. P. 114 (in Russ.).
4. *Vinnichenko O. Yu.* Russian statehood in the context of civilizational development. Tyumen, 2008. P. 50 (in Russ.).
5. *Guenon R.* Essays on tradition and metaphysics / transl. from French by V. Yu. Bystrov. SPb., 2010. P. 21 (in Russ.).
6. *Kazansky P.E.* The power of the All-Russian Emperor. Essays on current Russian law. Odessa, 1913. Pp. VI, VIII (in Russ.).
7. *Kistyakovsky B.A.* In defense of law. Articles about the Russian intelligentsia // Milestones. 2nd ed. M., 1909. Pp. 129, 130 (in Russ.).
8. *Kistyakovsky B.A.* State law (General and Russian). Lectures delivered at the Moscow Commercial Institute in the academic year 1908/1909 // Philosophy and Sociology of Law. St. Petersburg, 1998. P. 526 (in Russ.).
9. *Kistyakovsky B.A.* The legal and socialist state // Questions of Philosophy. 1990. No. 6. Pp. 153–155 (in Russ.).
10. *Kistyakovsky B.A.* Social sciences and Law. Essays on the methodology of social sciences and the General theory of law. M., 1916. Pp. 478, 479 (in Russ.).
11. *Korkunov N.M.* Lectures on the General theory of law. St. Petersburg, 1904. Pp. 271, 275 (in Russ.).
12. *Kornev V.N.* The state-civilization as a category of the history of political and legal doctrines // *Krotkova N.V.* All-Russian conference with international participation “The history of political and legal doctrines as a scientific and academic discipline” // State and Law. 2023. No. 8. P. 93 (in Russ.).
13. *Kotlyarevsky S.A.* Power and law. The problem of the rule of law. M., 1915 (in Russ.).
14. *Kotlyarevsky S.A.* Power and law. The problem of the rule of law. SPb., 2001. P. 16 (in Russ.).
15. *Kotlyarevsky S.A.* Health improvement // From the depths: collection of articles on the Russian revolution. M., 1990. P. 184 (in Russ.).
16. *Kuprits N. Ya.* Kovalevsky. M., 1978. P. 78 (in Russ.).
17. *Leist O.E.* The essence of law. Problems of theory and Philosophy of Law. M., 2002. P. 233 (in Russ.).
18. *Lenin V.I.* Marxism on the state // Lenin V.I. The Complete works. Pp. 123–307 (in Russ.).
19. *Locke J.* Essayes: in 3 vols. M., 1988. Vol. 3. P. 350 (in Russ.).
20. *Marx K., Engels F.* Essayes. Vol. 6. Pp. 203, 263 (in Russ.).
21. *Novgorodtsev P.I.* On the peculiar elements of the Russian Philosophy of Law // Novgorodtsev P.I. Essayes. M., 1995. Pp. 366, 386 (in Russ.).
22. *Petrzhitsky L.I.* Theory of law and the state in connection with the theory of morality. St. Petersburg, 1907. Vol. 1. P. 209 (in Russ.).
23. *Riker P.* The Just / transl. from French by B. Skuratov, P. Khitsky. M., 2005. Pp. 173–176 (in Russ.).
24. *Savenkov A.N.* Philosophy of Law in Russia as the ideological and theoretical basis of national legal ideology: history, modernity and prospects // State and Law. 2023. No. 8. P. 12 (in Russ.).
25. *Solovyov V.* Justification of goodness: moral philosophy. M., 1996. P. 317 (in Russ.).
26. *Spiridonova V.I., Sokolova R.I., Shevchenko V.N.* Russia as a state-civilization: philosophical and political analysis / ed.: V.I. Spiridonova, V.N. Shevchenko. M., 2016. Pp. 48, 53 (in Russ.).
27. *Ustryalov N.V.* Essays on philosophy of the epoch. M., 2006. P. 48 (in Russ.).
28. *Khomyakov A.S.* On the old and the new. Articles and essays. M., 1988. P. 92 (in Russ.).
29. *Khomyakov D.A.* Autocracy. The experience of the schematic construction of this concept // Khomyakov D.A. Orthodoxy. The autocracy. Nationality. M., 2005. P. 291 (in Russ.).

Сведения об авторе

КОРНЕВ Виктор Николаевич —
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой конституционного права
им. Н.В. Витрука,
заведующий кафедрой теории
права, государства и судебной власти
Российского государственного университета
правосудия им. В.М. Лебедева;
117418 г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69

Authors' information

KORNEV Viktor N. —
Doctor of Law, Professor,
Head of the Vitruk Department
of Constitutional Law,
Head of the Department of Theory of Law,
State and Judicial Power at Lebedev Russian State
University of Justice;
69 Novocheremushkinskaya str.,
117418 Moscow, Russia

УДК 342.56



КОДИФИКАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СУДАХ И СУДЬЯХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ

© 2025 г. М. И. Клеандров

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: mklean@igpran.ru

Поступила в редакцию 17.02.2025 г.

Аннотация. Рассматривается в формате фундаментальной правовой науки и обосновывается авторское понимание задачи радикального совершенствования организационно-правового механизма российского правосудия путем кодификации законодательства о судах и судьях. Кодификации, по убеждению автора, подлежит законодательство всех трех составляющих механизма правосудия: судоустройственной, судопроизводственной и судейско-статусной. Вместе с тем, считает автор, в Кодекс о судах и судьях в Российской Федерации следует включить: а) действующие законодательные положения после необходимой их переработки; б) законодательные положения, закрывающие лакуны существующего механизма правосудия; в) законодательные положения, нацеленные на будущее, в том числе отдаленное.

Поэтому, полагает автор, научное понимание подходов к формированию проекта указанного Кодекса должно исходить из потребностей радикальной модернизации всего механизма правосудия. В частности, создание конституционного органа — Совет судебной власти Российской Федерации, олицетворяющего судебную ветвь государственной власти, но не являющегося судебным органом; создание нескольких полностью самостоятельных судебных систем со своими верховными (высшими) судами и нескольких специализированных федеральных моносудов и т.д. Потребуется новый конституционный фундамент, в том числе для названных преобразований. Предложен проект конструкции этого Кодекса.

Ключевые слова: механизм правосудия, совершенствование законодательства, кодификация, системный подход, проект конструкции Кодекса о судах и судьях в Российской Федерации.

Цитирование: Клеандров М. И. Кодификация законодательства о судах и судьях в Российской Федерации: постановка задачи // Государство и право. 2025. № 4. С. 35–58.

DOI: 10.31857/S1026945225040038

CODIFICATION OF LEGISLATION ON COURTS AND JUDGES IN THE RUSSIAN FEDERATION: SETTING THE TASK

© 2025 M. I. Kleandrov

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

E-mail: mklean@igpran.ru

Received 17.02.2025

Abstract. It is considered in the format of a fundamental legal science and substantiates the author's understanding of the task of radically improving the organizational and legal mechanism of Russian justice by codifying legislation on courts and judges. According to the author, the legislation of all three components of the justice mechanism is subject to codification: judicial, judicial and judicial status. At the same time, the author believes that the Code on courts and judges in the Russian Federation should include: a) the current legislative provisions after their necessary revision; b) legislative provisions that close the gaps in the existing justice system; c) legislative provisions aimed at the future, including the distant future.

Therefore, the author believes, the scientific understanding of approaches to the formation of the draft of the specified Code should proceed from the needs of radical modernization of the entire mechanism of justice. In particular, the creation of a constitutional body, the Council of the Judiciary of the Russian Federation, which represents the judicial branch of state power, but is not a judicial body; the creation of several completely independent judicial systems with their own supreme (higher) courts and several specialized federal single courts, etc. A new constitutional foundation will be required, including for the aforementioned transformations. A draft construction of this Code is proposed.

Key words: mechanism of justice, improvement of legislation, codification, systematic approach, draft construction of the Code on courts and judges in the Russian Federation.

For citation: *Kleandrov, M.I. (2025). Codification of legislation on courts and judges in the Russian Federation: setting the task // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 4, pp. 35–58.*

Совокупный организационно-правовой механизм правосудия в нашей стране в настоящее время состоит из большого числа законодательных и иных нормативно-правовых актов — федеральных конституционных законов, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, актов судебных органов (в том числе организационно-регулирующих), актов органов судейского сообщества. И состоит он из трех составляющих: судоустройственной (определяющей структуру судебной системы страны), судопроизводственной (регулирующей порядок, процедуры разрешения судебных дел) и судейско-статусной (закрепляющей статус лиц, непосредственно осуществляющих правосудие).

При этом акты всех трех составляющих названного механизма постоянно, не всегда обоснованно и нерегулярно (зачастую не по объективным причинам и основаниям, а ситуационно) корректируются — отдельные, нередко узловые положения которых изменяются, дополняются, упраздняются... Можно, конечно, назвать этот процесс совершенствованием законодательства о правосудии... Но в основном такое совершенствование не сбалансировано. Ибо не просматривается у него

ориентация на Основную идею правосудия, сводящую в единый фокус составляющие его механизма. Не просматривается она и с исторических позиций, в темпоральном — из прошлого в настоящее — векторе. Ни в научных историко-правовых исследованиях, ни в Конституциях нашего Отечества.

С позиции истории механизм правосудия в нашей стране научно проработан добротно. Достаточно назвать общее о правосудии: шеститомник «Судебная власть в России: история, документы»¹; девятитомник «История суда и правосудия в России», выполненный учеными Российского государственного университета правосудия²; двухтомник В.И. Власова «История судебной власти

¹ Кутафин О.Е., Лебедев В.М., Семигин Г.Ю. Судебная власть в России: история, документы: в 6 т. / науч. консультант проекта Е.А. Скрипилов: Т. 1. Начала формирования судебной власти / отв. ред. Н.М. Золотухина; т. 6. Российская Федерация / отв. ред. Л.Б. Алексеева. М., 2003.

² См.: История суда и правосудия в России: в 9 т. / отв. ред. В.В. Ершов, В.М. Сырых. Т. 1: Законодательство и правосудие в Древней Руси (IX — середина XV века) / отв. ред. А. Колунтаев, В.М. Сырых. М., 2020; т. 9: История конституционного правосудия в России / Кряжков В.А., Митюков М.А.; отв. ред. В.М. Сырых. М., 2022.

в России»³. И о специализированном правосудии — экономическом: четырехтомник В.Ф. Яковлева, Г.Ю. Семигина «Экономическое (коммерческое) правосудие в России»⁴, о конституционном — библиография М.А. Митюкова, где перечислены 11 340 источников⁵.

В законодательной сфере развитие механизма правосудия в нашей стране было не прямолинейным и равномерным. Лучше всего это развитие проследить в конституционных, базисных основах названного механизма. Но и в дореволюционном развитии российского государства его правосудный сегмент развивался «рывками», нередко — полнокровными судебными реформами. Например, судебной реформой Петра I (1717–1723 гг.), судебной реформой Екатерины II, Великой судебной реформой 1864 г.

Конституционный же фундамент механизма правосудия России появился после Октябрьской революции 1917 г. Анализ развития механизма правосудия в конституциях советского государства показал следующее. В Конституции (Основном Законе) РСФСР, принятой V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г., состоящей из шести разделов и 17 глав (всего 90 статей), о правосудии было сказано лишь в ст. 49 (в которой перечислялось, какие вопросы общегосударственного значения подлежат ведению Всероссийского съезда Советов и ВЦИК). В п. «о» этой статьи значилось: «Общегосударственное законодательство, судоустройство и судопроизводство, гражданское, уголовное законодательство и пр.». Правда, в это «пр.» можно было включить многое, что на практике и происходило.

В Основном Законе (Конституции) СССР, принятом второй сессией ЦИК СССР первого созыва 6 июля 1923 г. и в окончательной редакции — II Съездом Советов СССР 31 января 1924 г., в п. «п» ст. 1 гл. 1 провозглашалось, что ведению СССР в лице его верховных органов подлежат (как и в Конституции 1918 г.) «установление основ судоустройства и судопроизводства, а также гражданского и уголовного законодательства Союза» (при этом — без «пр.»). Но здесь уже присутствовала гл. 7 «О Верховном Суде Союза Советских

Социалистических Республик», в ст. 43 которой было провозглашено: «В целях утверждения революционной законности на территории Союза Советских Социалистических Республик при Центральном Исполнительном Комитете Союза Советских Социалистических Республик учреждается Верховный Суд, к компетенции которого относятся: а) дача верховным судам союзных республик руководящих разъяснений по вопросам общесоюзного законодательства; б) рассмотрение и опротестование перед Центральным Исполнительным Комитетом Союза Советских Социалистических Республик по представлению прокурора Верховного Суда Союза Советских Социалистических Республик постановлений, решений и приговоров верховных судов союзных республик по соображениям противоречия таковых общесоюзному законодательству, или поскольку ими затрагиваются интересы других республик; в) дача заключений по требованию Центрального Исполнительного Комитета Союза Советских Социалистических Республик о законности тех или иных постановлений союзных республик с точки зрения Конституции; г) разрешение судебных споров между союзными республиками; д) рассмотрение дел по обвинению высших должностных лиц Союза в преступлениях по должности».

А в ст. 45 этой Конституции устанавливалось: «Верховный Суд Союза Советских Социалистических Республик в составе его пленарного заседания образуется из 11-ти членов, в том числе председателя и его заместителя, 4-х председателей пленарных заседаний верховных судов союзных республик и одного представителя Объединенного Государственного Политического Управления Союза Советских Социалистических Республик, причем председатель и его заместитель и остальные пять членов назначаются Президиумом Центрального Исполнительного Комитета Союза Советских Социалистических Республик».

Ничего о структуре судебной системы СССР и о судьях в этой Конституции сказано не было.

В Конституции (Основном Законе) Союза Советских Социалистических Республик, утвержденной Чрезвычайным VIII Съездом Советов СССР 5 декабря 1936 г. (в ред. с послед. изм. и доп.) в п. «х» (в ред. от 11.07.1969 № 4073-VIII) ст. 13 гл. II «Государственное устройство» так же, как и в предыдущих Конституциях, провозглашалось, что ведению СССР в лице его высших органов государственной власти и органов государственного управления подлежат «установление основ законодательства о судоустройстве и судопроизводстве, основ гражданского, уголовного и исправительно-трудового законодательства».

³ Власов В.И. История судебной власти в России. Книга первая (1019–1917). М., 2003. Книга вторая (1917–2003 годы). М., 2004.

⁴ Яковлев В.Ф., Семигин Г.Ю. Экономическое (коммерческое) правосудие в России: в 4 т. / науч. консультант акад. В.Н. Кудрявцев. Т. 1. Зарождение и развитие коммерческого правосудия (XII–XIX вв.) / отв. ред. Л.Н. Алисова. М., 2004; т. 4. Арбитражное правосудие в Российской Федерации / отв. ред. Б.Я. Полонский. М., 2006.

⁵ См.: Библиография по конституционному правосудию / авт.-сост. М.А. Митюков. 2-е изд., изм., перераб. и доп. М., 2011.

Однако о механизме правосудия в этой Конституции было провозглашено существенно больше и детальнее, чем в предыдущих Конституциях. Сконцентрировано это было в гл. IX «Суд и прокуратура», суду там были отведены 10 статей (102–112).

Здесь устанавливалось (с учетом ред. Закона СССР от 12.02.1957 г.), что правосудие в СССР осуществляется Верховным Судом СССР, верховными судами союзных республик, краевыми и областными судами, судами автономных республик и автономных областей, окружными судами, специальными судами СССР, создаваемыми по постановлению Верховного Совета СССР, народными судами. Рассмотрение дел во всех судах осуществляется с участием народных заседателей, кроме случаев, специально предусмотренных законом. Верховный Суд СССР является высшим судебным органом. На Верховный Суд СССР возлагается надзор за судебной деятельностью судебных органов союзных республик в пределах, установленных законом. Верховный Суд СССР избирается Верховным Советом СССР сроком на пять лет. Верховные суды союзных республик избираются верховными советами союзных республик сроком на пять лет. Верховные суды автономных республик избираются верховными советами автономных республик сроком на пять лет. Краевые и областные суды, суды автономных областей, окружные суды избираются краевыми, областными или окружными советами депутатов трудящихся или советами депутатов трудящихся автономных областей сроком на пять лет. А народные суды избираются гражданами района на основе всеобщего, прямого и равного избирательного права при тайном голосовании — сроком на три года. Судопроизводство ведется на языке союзной или автономной республики или автономной области с обеспечением для лиц, не владеющих этим языком, полного ознакомления с материалами дела через переводчика, а также права выступать на суде на родном языке. Разбирательство дел во всех судах СССР открытое, поскольку законом не предусмотрены исключения, с обеспечением обвиняемому права на защиту.

А в Конституции (Основном Законе) Союза Советских Социалистических Республик, принятой на внеочередной сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г., вопросам правосудия посвящено существенно больше внимания, чем в предшествующих ей Конституциях. Так, ч. 2 ст. 57 этой Конституции было провозглашено право граждан СССР на судебную защиту от посягательств на честь и достоинство, жизнь и здоровье, на личную свободу и имущество. А действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющие права граждан, как это предусматривалось ч. 2 ст. 58

Конституции, могли быть в установленном законом порядке обжалованы в суде.

Вместе с тем в этой Конституции в перечне вопросов, отнесенных к ведению СССР в лице его высших органов государственной власти и управления (ст. 73), установления основ законодательства о судостроительстве и судопроизводстве не было (правда, в п. 12 этой статьи указывалось: «решение других вопросов общесоюзного значения»).

Правосудию в этой Конституции (с учетом последующих редакций) был посвящен раздел «Правосудие, арбитраж и прокурорский надзор», точнее — ст. 151–160 гл. 20 «Суд и арбитраж». И начинался текст ст. 151 следующим постулатом: «Правосудие в СССР осуществляется только судом», что сразу же требует ее сопоставления с текстом ст. 163, в которой провозглашалось: «Разрешение хозяйственных споров между предприятиями, учреждениями и организациями осуществляется органами государственного арбитража в пределах их компетенции». То есть получалось: хозяйственные споры с участием колхозов разрешали суды, а с участием совхозов — госарбитраж, что значит — колхозам была обеспечена судебная защита правосудием, а совхозы были этого лишены. Политическое и идеологическое обоснование этой разницы можно было отыскать, но экономическое — точно нет.

В данной Конституции была обозначена структура механизма правосудия, указывалось: «В СССР действуют Верховный Суд СССР, Верховные суды союзных республик, Верховные суды автономных республик, краевые, областные, городские суды, суды автономных областей, суды автономных округов, районные (городские) народные суды, а также военные трибуналы в Вооруженных Силах». Практически впервые провозглашался порядок наделения судей и народных заседателей полномочиями. Было установлено, что все суды в СССР образуются на началах выборности судей и народных заседателей, за исключением судей военных трибуналов. Народные судьи районных (городских) народных судов, судьи краевых, областных и городских судов избираются соответствующими вышестоящими Советами народных депутатов. Судьи Верховного Суда СССР, Верховных судов союзных и автономных республик, судов автономных областей и автономных округов избираются соответственно Верховным Советом СССР, Верховными советами союзных и автономных республик, советами народных депутатов автономных областей и автономных округов. А народные заседатели районных (городских) народных судов, как там было установлено, избираются на собраниях граждан по месту их жительства или работы открытым голосованием, народные заседатели вышестоящих судов — соответствующими Советами

народных депутатов. Судьи же военных трибуналов назначаются Президентом СССР (это уже при М.С. Горбачеве), а народные заседатели избираются собраниями военнослужащих открытым голосованием. Судьи всех судов избираются сроком на десять лет. Народные заседатели всех судов избираются сроком на пять лет. Было предусмотрено, что судьи и народные заседатели ответственны перед избравшими их органами или избирателями, отчитываются перед ними и могут быть ими отозваны в установленном порядке.

О Верховном Суде СССР в этой Конституции было сказано, что он является высшим судебным органом СССР и осуществляет надзор за судебной деятельностью судов СССР, а также судов союзных республик в пределах, установленных законом, состоит из председателя, его заместителей, членов и народных заседателей, в его состав входят по должности председатели верховных судов союзных республик. А его организация и порядок деятельности определяются Законом о Верховном Суде СССР. Провозглашалось, что рассмотрение гражданских и уголовных дел во всех судах осуществляется коллегиально; в суде первой инстанции — с участием народных заседателей, которые при осуществлении правосудия пользуются всеми правами судьи. Провозглашалось, что судьи и народные заседатели независимы и подчиняются только закону, им обеспечиваются условия для беспрепятственного и эффективного осуществления их прав и обязанностей и какое-либо вмешательство в их деятельность по осуществлению правосудия недопустимо и влечет ответственность по закону, а их неприкосновенность, а также иные гарантии их независимости устанавливаются Законом о статусе судей в СССР и другими законодательными актами СССР и союзных республик.

Конституционно закреплялись и основные судопроизводственные положения. Было провозглашено: правосудие в СССР осуществляется на началах равенства граждан перед законом и судом; разбирательство дел во всех судах открытое, а слушание дел в закрытом заседании суда допускается лишь в случаях, установленных законом, с соблюдением при этом всех правил судопроизводства; обвиняемому обеспечивается право на защиту; судопроизводство ведется на языке союзной или автономной республики, автономной области, автономного округа или на языке большинства населения данной местности. Участвующим в деле лицам, не владеющим языком, на котором ведется судопроизводство, обеспечивается право полного ознакомления с материалами дела, участие в судебных действиях через переводчика и право выступать в суде на родном языке. И что важно — провозглашалось: никто не может быть признан виновным в совершении преступления, а также подвергнут

уголовному наказанию иначе как по приговору суда и в соответствии с законом.

Вышеизложенное позволяет утверждать — динамика развития конституционного строительства механизма правосудия в советский период истории нашей страны очевидна: на каждом этапе строительства названный механизм укреплялся, развивался, детализировался... И при этом проведенный здесь исторический конституционный экскурс свидетельствует: конституционные положения о правосудии служили фундаментом для законодательных актов, регулирующих отношения в сфере правосудия.

Конституция РФ 1993 г., принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., — это уже Конституция иного государства, иного конституционного фундамента правосудия. И самое главное — она провозгласила разделение властей и провозглашала судебную ветвь государственной власти, а саму судебную власть, как и законодательную и исполнительную, — самостоятельными. Тогда как в Советском государстве судебная власть не провозглашалась, и само разделение властей в реалиях было иным: партийная власть, государственная власть, хозяйственная власть.

Однако важно, что и до конституционной реформы 2020 г. Конституция РФ в части механизма правосудия отнюдь не была совершенной⁶.

В совокупности механизм правосудия в ней закреплён в целом ряде статей (в ст. 10, 11, 19, 20, 22, 25, 32, 46, 47, 50, 52 и др.). Глава 7 «Судебная власть и прокуратура» целиком (за исключением ст. 129 о прокуратуре) посвящена правосудию, при этом она обладает, как и вся Конституция, прямым непосредственным действием и сегодня.

Вместе с тем произведенные в 2014 и 2020 гг. нововведения в Конституции РФ привели, по личному мнению автора данных строк, к некоторой дисбалансировке конституционного фундамента механизма правосудия в нашей стране.

В конституционном нововведении 2014 года речь идет о ст. 127, которая из Конституции РФ была исключена в соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», вступившем в силу со дня его официального опубликования 6 февраля 2014 г. Изъятая из Конституции РФ ст. 127 была посвящена Высшему Арбитражному Суду РФ, который тем самым в 2014 г.

⁶ См. подр.: Клеандров М. И. Конституционно значимые несовершенства судебной власти в Российской Федерации // Вестник РАН. 2018. Т. 88. № 10. С. 886–896.

был упразднен. О целесообразности его воссоздания автор данных строк высказывался⁷.

Существенно более серьезен вопрос о конституционных нововведениях 2020 года⁸, где этих проблемных недостатков автором данных строк усматривалось немало. В частности, ими фактически был упразднен важный в механизме правосудия институт конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Сделано это было посредством закрепления ч. 3 ст. 118 Конституции РФ структуры судебной системы Российской Федерации, в ч. 3 провозглашалось: судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом. Судебную систему Российской Федерации составляют Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов Российской Федерации. Создание чрезвычайных судов не допускается (в ред. Закона РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ). Как видно, в этом перечне конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации нет. Естественно, в измененной Федеральным конституционным законом от 8 декабря 2020 г. ст. 4 «Суды в Российской Федерации» Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»⁹ конституционные (уставные) суды также не значились. Статья 27 «Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации» указанного Закона была признана утратившей силу (с 1 января 2023 г., но по факту данные суды были упразднены намного раньше, в основном в 2021 г.). И это несмотря на закрепленную ч. 3 ст. 17 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» императивную норму, согласно которой «никакой суд не может быть упразднен, если отнесенные к его ведению вопросы осуществления правосудия не были одновременно переданы в юрисдикцию другого суда».

Но вот что интересно! В структуре судебной системы Российской Федерации, провозглашенной ч. 3 ст. 118 Конституции РФ названными нововведениями 2020 года, нет не только конституционных (уставных) судов субъектов Российской

Федерации, что послужило основой их полной ликвидации, но и военных судов. Почему?

В то, что предполагалось их упразднение, поверить невозможно. Это целая система, состоящая (как указывалось на X Всероссийском съезде судей в декабре 2022 г.) из 111 судов (гарнизонных, окружных (флотских), апелляционного и кассационного) со штатной численностью 880 судей, и свое место в механизме правосудия страны они занимают уверенно и твердо. А во время проведения специальной военной операции их роль возросла. К тому же в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации» изменений в ст. 22 «Военные суды» ни в 2020 г., ни позднее не вносилось вообще. В Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»¹⁰ после конституционных нововведений 2020 г. изменения и дополнения вносились (08.12.2020 г., 30.12.2021 г., 16.04.2022 г., 19.12.2022 г., 10.07.2023 г.). Внесенными в ст. 7 этого Закона дополнениями (Федеральный конституционный закон от 28.12.2024 № 6-ФКЗ¹¹) к военным служащим были присоединены граждане, пребывающие в добровольческих формированиях. Так что ни о каких поползновениях по предстоящей ликвидации военных судов речи нет.

Из этого можно сделать осторожный вывод: раз нет в действующей Конституции военных судов, а в реальности они есть и благополучно действуют, значит, для восстановления конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации нет необходимости дополнять Конституцию РФ.

Но сказанным не ограничивается несовершенство конституционных нововведений 2020 года. В Конституцию РФ был введен п/п. «л» п. 1 ст. 102, в соответствии с которым к ведению Совета Федерации стало относиться прекращение по представлению Президента РФ в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий председателей, заместителей председателей и судей Конституционного и Верховного судов РФ, а также председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий.

При этом следует отметить, что в ежегодном Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 г., послужившем стартом к конституционным изменениям и дополнениям

⁷ См.: Клеандров М.И. Нужно ли было ликвидировать Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (электронный текст) // Актуальные проблемы частного права: электронный сб. материалов Всеросс. науч.-практ. конф., посвященной 30-летию принятия всенародным голосованием Конституции России (г. Москва – Якутск, 7–8 декабря 2023 г.) / сост. П.П. Баттахов, З.И. Корякина. Казань, 2024. С. 66–70.

⁸ См. подр.: Клеандров М.И. О проблемных нововведениях 2020 г. в Конституцию РФ в сфере механизма правосудия // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 7–11.

⁹ См.: СЗ РФ. 1997. № 1, ст. 1.

¹⁰ См.: СЗ РФ. 1999. № 26, ст. 3170.

¹¹ См.: Росс. газ. 2025. 9 янв.

2020 года, были названы только судьи Конституционного и Верховного судов РФ, а о руководителях и судьях кассационных и апелляционных судов Президент РФ в своем Послании не говорил¹².

А разница здесь немалая: в Послании Президента РФ сказано было в целом менее чем о 200 (170 и 11 по штату) судьях двух высших судов, а в измененной Конституции РФ примерно о двух с половиной тысячах судей.

Вопросы ответственности (дисциплинарной) всех судей (за исключением судей Конституционного Суда РФ) до конституционных нововведений 2020 года уверенно разрешали квалификационные коллегии судей (федеральная и субъектов Российской Федерации), наделенные для этого государством соответствующими полномочиями, кои можно охарактеризовать как квазисудебные.

Теперь же, в результате названных нововведений, образовались две группы судей: а) перечисленных в п/п. «л» п. 1 ст. 102 Конституции РФ и б) не перечисленных в нем. И в первом случае Совет Федерации оказался наделенным квазисудебными функциями, что для законодательной ветви государственной власти не свойственно. Кроме того, ответственность судей в первом случае следует рассматривать как конституционную, а во втором — как дисциплинарную. А это разрушает единство статуса судей, ибо: а) статус судьи — это совокупность прав, обязанностей и ответственности; б) в силу ст. 12 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» все судьи в Российской Федерации обладают единым статусом и различаются между собой только полномочиями и компетенцией. Именно единством статуса судей в Российской Федерации судебский корпус издавна гордился.

Есть и иные проблемные недостатки (как считает автор данных строк) действующей Конституции РФ — как в части конституционных основ механизма правосудия, так и в целом, включая гл. 1 и 2. То есть для устранения этих недостатков следует признать — необходима новая Конституция РФ¹³.

И в этот новый конституционный фундамент в качестве узлового звена нужно будет вложить радикально систематизированное и эффективное законодательство о судах и судьях — в виде кодифицированного законодательного акта.

¹² См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 2011–2021 годы: сб. М., 2021. С. 186.

¹³ См.: Клеандрова М.И. О неизбежности разработки и принятия новой Конституции Российской Федерации и что в ней должно быть. Часть I // Государство и право. 2022. № 1. С. 7–18; часть II. № 3. С. 7–18.

В этом плане в определенной, но недостаточной мере сегодня данную роль играет Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Но, во-первых, этот акт принимался в экстремальных условиях реальной угрозы дефедерализации судебной системы нашего государства; во-вторых, он в качестве кодекса выступать не может; в-третьих, в него вносилось 14 изменений и дополнений; в-четвертых, и это главное, он не ориентирован на будущее и не предназначен для своего развития.

В настоящее время законодательная база механизма судебной власти в России состоит из довольно большого числа федеральных, федеральных конституционных законов и законов субъектов Российской Федерации, к тому же постоянно корректируемых. В принципе радикально упорядочить и систематизировать ее можно тремя способами: а) путем инкорпорации, когда определенную совокупность правовых актов, объединенных предметом регулирования, включают в их сборники (собрания) в алфавитном, предметном или хронологическом порядке без изменения их содержания; б) путем консолидации, когда несколько актов, имеющих один и тот же предмет регулирования, без изменения их содержания включают в новый правовой акт, и в) путем кодификации, когда правовые акты, объединенные в единый акт, при этом очищаются от ненужного, изменяются и дополняются — и это высшая форма систематизации законодательства.

Поэтому необходим Кодекс о судах и судьях в Российской Федерации. Разработка концепции потребует объемной структурированной научной проработки, приступить к ней следует без промедления.

Кодификация — это высшая форма систематизации законодательства, наиболее эффективный ее вид для правоприменителя, поскольку здесь объединяемые акты, правовые институты и даже подходы изменяются, дополняются и вводятся новые, т.е. являются со всех точек зрения более совершенными.

В энциклопедической юридической литературе кодификацию законодательства определяют как способ упорядочения законодательства, освобождения от устаревших, не оправдавших себя норм. Указывается, что в результате кодификации законодательства принимается новый кодифицированный акт, который регулирует значительную сферу общественных отношений и рассчитан на длительный период времени. Кодифицированный акт — совокупность взаимосвязанных юридических предписаний. Характеризуется: большим объемом; сложной структурой; внутренней

согласованностью; высоким уровнем обобщенности нормативных предписаний; занимает центральное место в системе нормативных актов отдельной отрасли законодательства; возглавляет иерархию отдельной отрасли законодательства; устанавливает положения, которые будут являться основой последующей правотворческой деятельности. В кодифицированном акте систематизируются устоявшиеся предписания и вносятся новые нормативные положения, которые отражают потребности общественной практики и восполняют пробелы регулирования. Кодифицированным актом являются кодекс и Основы законодательства¹⁴.

Научная литература, посвященная проблематике кодификации законодательства как в общем¹⁵, так и в отраслевом разрезе¹⁶ не слишком обильна.

Тем не менее принципы кодификации анализируются. С.Д. Князев, в частности, в названной работе отмечает, что для успешного решения стоящих перед такой кодификацией задач представляется принципиально важным определить ее отраслевые масштабы, уточнить разграничение федеральных и региональных полномочий в соответствующей сфере правового регулирования, внести необходимые коррективы в целый ряд институтов (норм) Общей и Особенной частей Кодекса РФ об административных правонарушениях, а также обеспечить разработку и принятие самостоятельного Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях.

То есть проф. С.Д. Князев считает целесообразным законодательство об административной ответственности кодифицировать двумя кодексами, включая процессуальный.

Применительно к проблематике кодификации информационного законодательства в научно-правовой литературе верно указывается: эта кодификация — не только амбициозная цель, но и ответственный процесс, для которого придется ввести персональную ответственность за качество разрабатываемых и предлагаемых документов, когда каждая их составляющая должна опираться на доктрину и достижения информационного права и быть обоснованной с учетом

состояния и прогнозов развития информационных правоотношений¹⁷.

Проблема кодификации законодательства о правосудии намного более сложна.

Выше было сказано, что организационно-правовой механизм правосудия трехсоставный, и каждую составную необходимо совершенствовать.

Но следует ли в Кодекс о судах и судьях в Российской Федерации включать положения о судопроизводственной составляющей? При поверхностном подходе ответ должен быть отрицательным, потому что:

акты процессуального законодательства объемны (в основном), и при сохранении их базовых положений в Кодексе о судах и судьях в Российской Федерации они там займут большую часть норм;

частью 2 ст. 118 действующей Конституции РФ провозглашено, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства. Из названных пяти видов судопроизводства у четырех (за минусом конституционного) процессуальное законодательство кодифицировано. Больше того, гражданское судопроизводство базируется на двух кодексах (Гражданский процессуальный кодекс РФ (целиком) и Арбитражный процессуальный кодекс РФ (в части регулирования порядка разрешения экономических споров, вытекающих из гражданских правоотношений)). Административное судопроизводство базируется на трех кодексах (Кодекс административного судопроизводства РФ (целиком); Арбитражный процессуальный кодекс РФ (в части регулирования порядка разрешения экономических споров, вытекающих из административных правоотношений); Кодекс РФ об административных правонарушениях (поскольку в п. 5 ст. 1 КАС РФ указано, что его положения не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях));

конституционное судопроизводство не базируется на специальном (пусть даже не кодифицированном) процессуальном законодательном акте — это регулирование «вмонтировано» в Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде РФ. Специальные (отдельные) процессуальные законы, регулирующие конституционное судопроизводство, есть, в частности, в Беларуси и Монголии, но у нас его отсутствие не является критическим и не препятствует эффективной

¹⁴ См.: Большая юридическая энциклопедия. М., 2005. С. 249.

¹⁵ См., напр.: Шатковская Т.В. Российская кодификация в историческом измерении: основные этапы, результаты и последствия // Вестник Чеченского гос. ун-та. 2020. № 3 (39). С. 157–163.

¹⁶ См., напр.: Князев С.Д. Еще раз о кодификации законодательства об административной ответственности в контексте правовых позиций конституционного суда Российской Федерации // Административное право и процесс. 2022. № 2.

¹⁷ См.: Полякова Т.А., Минбалиев А.В., Наумов В.Б. К вопросу о кодификации информационного законодательства в условиях цифровой трансформации // Государство и право. 2024. № 1. С. 83.

правосудной деятельности Конституционного Суда РФ;

совершенствоваться судопроизводственное законодательство в принципе способно и вне Кодекса о судах и судьях в Российской Федерации.

Вместе с тем, наоборот, судоустройственная составляющая механизма правосудия, прежде всего федеративные конституционные законы о судах¹⁸, содержат положения о судьях этих судов, т.е. судейско-статусную составляющую. Что служит благоприятным для Кодекса о судах и судьях в Российской Федерации фактором.

Но в то же время: если можно (и нужно) кодифицировать уже сегодня кодифицированную, причем — федеральным конституционным законодательством, судоустройственную составляющую, то нет оснований полагать, что этого нельзя (или не следует) делать в отношении судопроизводственной составляющей, состоящей на данном этапе также из уже кодифицированного, федерального, но не федерального конституционного законодательства.

Что касается третьей — судейско-статусной — составляющей механизма правосудия, то в основном (не считая некоторых, названных выше норм, содержащихся в федеральных конституционных законах о судах) она сегодня состоит из неконституционного законодательства. Правда, конституционным нововведением 2020 года ч. 2 ст. 128 Конституции РФ провозгласила: «Председатели, заместители председателей и судьи других (не высших. — М.К.) федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом». Пока его нет, но здесь вполне будет пригодна кодификация конституционного — кодифицированного — законодательства о судах и судьях в Российской Федерации.

Без глубокой, объемной и всесторонней научной фундаментальной уровня проработки проблематики кодификации всего законодательства о механизме правосудия, тем более воспринимающего вектор его развития в будущее, обойтись невозможно. Критики этого предложения наверняка скажут: как можно кодифицировать федеральные конституционные законы и тем паче действующие кодексы? Но представляется, что именно этим и должна заниматься в числе прочего академическая правовая наука. Образно выражаясь, ей

свойственно «воспарять мыслью» и в результате находить решения яркие, смелые и нестандартные.

Осуществить кодификацию законодательства о правосудии — всех трех составляющих механизма правосудия — можно разными путями: 1) кодифицировать законодательство в его нынешнем состоянии (на базе Конституции РФ с ее нововведениями 2014 и 2020 гг.); 2) кодифицировать законодательство (точнее — провести глубокую научную предпроектную проработку проблематики) с выправлением названных выше недостатков Конституции РФ после нововведений 2014 и 2020 годов; 3) кодифицировать законодательство о механизме правосудия с ориентацией на будущее (решение правосудием будущих проблем, как уже известных, так и с определенной уверенностью могущих возникнуть перед обществом и государством в ближайшие десятилетия, а это уже — научно-правовая прогностика).

Но прежде чем выбирать вариант из сказанного, необходимо определиться — в чем заключается главная цель механизма правосудия? А отсюда — какой из вариантов обеспечит ее достижение максимально эффективно? Удобство управления в системе механизма судебной ветви государственной власти? Здесь основное — централизация механизма, что и происходит в последние годы. Скорость судопроизводства? Процент отмены судебных актов вышестоящими судебными инстанциями? Сокращение количества обязательных судебных процедур? Иные факторы? И вообще — в чем заключается эффективность правосудия?

Представляется, что главная цель правосудия — это та точка, от которой и следует отталкиваться. Весь механизм правосудия, все три его составляющих должны быть целиком предназначены (т.е. изначально созданы либо соответствующим образом модернизированы) для достижения этой цели. И цель эта — без всяких сомнений — справедливость, справедливое правосудие.

Первый вариант малопродуктивен — совершенствование законодательства о правосудии здесь будет формальным, а не существенным.

И идти по этому варианту — значит считать, что наш ныне действующий механизм правосудия справедлив, причем — сущностно, глубинно. Но ведь это не так.

Второй вариант более продуктивен, чем первый, но также неперспективен. Исправлять допущенные ошибки всегда нужно (правда, для этого следует осознать их наличие), но здесь нет движения вперед. Но если исправление ошибок будет не формальным, а совмещенным с положительным, ориентированным на главную цель, преобразованием тех или иных норм, институтов и т.п.,

¹⁸ Статья 14 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации», ст. 8 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации», ст. 26–31 гл. III Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации», ст. 8–19 гл. II Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

то этот вариант допустим в принципе, хотя не в качестве самого эффективного.

Третий вариант — наиболее предпочтительный, ибо его целью должно стать создание эффективно и по-настоящему справедливого механизма правосудия. Что потребует создания (с предварительной глубокой и обширной научной проработкой) принципиально новых узлов этого механизма, новых подходов, качественно новых правовых институтов и т.д. Что, безусловно, в рамках действующей редакции Конституции РФ сделать невозможно — положения неизменяемых первой и второй ее глав этому воспрепятствуют.

В свою очередь, работа по третьему варианту может, в принципе, проводиться в двух последовательностях. Первая — вначале разрабатывается и принимается новая Конституция РФ с закреплением в ней фундаментальных — конституционных — основ будущего механизма правосудия, а потом, опираясь на эти основы и существенно развивая их, разрабатывать Кодекс законодательства о правосудии (о судах и судьях) в Российской Федерации. Вторая — наоборот, вначале углубленно разрабатывается проект названного Кодекса, на его базе выделяются будущие фундаментальные конституционные основы механизма правосудия, и далее — они включаются в новую Конституцию РФ.

Но фундаментальная правовая наука — не законопроектная, это — удел поисковой правовой науки (как у прикладной — систематическое детальное совершенствование действующего законодательства).

Целью данной научной работы не является и не может являться разработка проекта Кодекса о судах и судьях в Российской Федерации. И даже не проект его основных положений. Это лишь предпроектная научная проработка его основ. При этом заранее следует самым жестким образом провозгласить: весь этот Кодекс целиком и каждый его разделы, главы, статьи и части статей должны обеспечивать достижение главной цели правосудия, реализации его Основной идеи — вершение справедливого правосудия. И регулируемые этим Кодексом, всеми его нормами судебные системы, судебные органы и их структурные подразделения, судьи, органы судейского сообщества, аппараты судов, судебная инфраструктура и т.д. и т.п. должны обеспечивать эти цель и идею.

Больше того, способствовать (не препятствовать) этому должна не только судебная ветвь государственной власти, но и все иные органы государственной и муниципальной власти и управления. Значит — необходима корректировка законодательного и иного нормативно-правового регулирования иных сфер общества и государства — в той или

иной мере. Базовым принципам всего этого естественное место — в новой Конституции РФ.

Реальная, воплощающая в жизнь провозглашение достижения главной цели и реализации Основной идеи правосудия кодификация законодательства о судах и судьях невозможна без: а) восстановления утраченного в ходе конституционных реформ 2014 и 2020 гг., обозначенного выше; б) соответствующей глубокой корректировки ныне существующего законодательного и иного нормативного правового регулирования механизма правосудия, всех трех его составляющих; в) обоснования необходимости и выработки принципиально новых правовых институтов (звеньев) механизма правосудия; г) разработки структуры и системы Кодекса о судах и судьях в Российской Федерации. И это, повторюсь, относится ко всем трем составляющим механизма правосудия.

Что, в основном, следует восстановить?

В судоустройственной составляющей механизма правосудия это: а) Высший Арбитражный Суд РФ, но в качестве части более значимой задачи (о чем ниже); б) конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, но на ином законодательном фундаменте. В частности, нужен будет отдельный федеральный закон об этих судах. Они должны быть созданы во всех субъектах Российской Федерации (по аналогии с Федеральным законом от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»¹⁹) с минимально необходимыми расходами на их содержание²⁰.

Как бы в утешение, при упразднении конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации была предложена явно не эквивалентная им замена — ст. 4 Федерального конституционного закона от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» была дополнена п. 7, гласящим: «Субъекты Российской Федерации вправе принять решение о создании конституционных (уставных) советов, действующих при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации». Но эти советы к правосудию отношения не имеют: судят суды, а советы — советуют.

¹⁹ См.: СЗ РФ. 1998. № 51, ст. 6270.

²⁰ Оплата судей только за период непосредственного рассмотрения судом дела в размере, равной оплате судье суда общей юрисдикции субъекта Российской Федерации, т.е. эти судьи будут работать в т.н. импульсном режиме, и эта работа не будет для них основной, штат аппарата суда — один-два технических специалиста, а специальную профильную юридическую помощь будет оказывать преподавательский состав регионального юридического вуза; с помещением (только для проведения судебных заседаний), закрепленным в здании названного вуза и т.д.

В судопроизводственной составляющей восстанавливать, к счастью, ничего не требуется, ибо конституционными нововведениями 2014 и 2020 гг. они не затронуты. За исключением судопроизводственного сегмента ВАС РФ (с ликвидацией которого была утрачена и надзорная инстанция арбитражного судопроизводства) и судопроизводственных сегментов конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

В судейско-статусной составляющей механизма правосудия это: восстановление единства статуса всех судей страны — избавление Президента РФ и Совета Федерации от не свойственных им функций прекращения полномочий руководителей и судей Конституционного и Верховного судов РФ, кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь, достоинство судьи, и в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий. Тем более что за пять лет действия этих конституционных правомочий ни одного случая их реализации не имело места, а дважды упомянутый в п. «л» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ федеральный конституционный закон об этих полномочиях принят (и, похоже, разработан) не был.

Какие в процессе предпроектной научной проработки будущего организационно-правового механизма принципиально новые правовые новеллы можно предложить?

В первую очередь, по всей видимости, — радикальное преобразование структуры всей большой судебной системы нашего государства.

Строго говоря, развитие этой структуры может идти двумя путями: 1) путем дальнейшей централизации механизма правосудия и 2) путем децентрализации и специализации этого механизма.

Аргументов «за» относительно каждого из этих путей немало. Например, «за» первый путь: так эффективнее обеспечивается единство судебной практики (аргумент здесь «против» — страна наша столь разнообразна (этнически, ментально, исторически, конфессионально и пр.), что во многих случаях это жесткое единство — не благо).

«За» второй путь (автор данных строк глубоко убежден именно в его верности): специалист в любом деле, включая осуществление правосудия, более эффективен по сравнению с неспециалистом, а специалист более высокого уровня профессионализма эффективнее специалиста меньшего уровня профессионализма. В правосудии это означает, что судья — специалист в узкой сфере определенной юрисдикции выносит более профессиональные, а следовательно, более справедливые судебные

акты, чем судья, не специализирующийся в узкой сфере определенной юрисдикции.

Отсюда — необходим механизм правосудия со специальной (по всей вертикали) юрисдикцией, создаваемый под лозунгом: «Больше судов, хороших и разных». Нужно, чтобы дела каждой юрисдикции — по всей вертикали вида этой юрисдикции — рассматривали и разрешали судьи-профессионалы, специализирующиеся именно на делах данной юрисдикции. Больше того, нужно, чтобы финальный судебный акт по конкретному, прошедшему все судебные инстанции делу, в порядке надзора (как и постановление по обобщению судебной практики в области отдельных категорий дел с соответствующими, обязательными к исполнению рекомендациями) принимал состав судей-специалистов именно в этой юрисдикции. Что означает: необходимы отдельные, полностью самостоятельные специализированные в виде конкретных юрисдикций судебные системы.

Есть все основания полагать, что создание полностью самостоятельных юрисдикций — судебных систем, где все три составляющие самостоятельны, где наличествует отдельная самостоятельная структурированная судебная система, отдельное кодифицированное процессуальное законодательство и отдельный специализированный судейский корпус, обеспечит более справедливое правосудие. Это означает, что необходимо радикально модернизировать всю структуру большой судебной системы страны, создав полностью самостоятельные специализированные судебные системы, состоящие из нескольких звеньев: административных, гражданских, арбитражных и уголовных судов, во главе каждой из которых — свой верховный (высший) суд Российской Федерации.

Государств, где существуют и действуют одновременно несколько самостоятельных судебных систем со своими высшими судами, в мире немало. Например, Верховный и Высший административный суд есть в Австрии, Франции, Финляндии, Швеции и т.д.

Но особый интерес представляет в рассматриваемом вопросе Федеративная Республика Германия, где в соответствии со ст. 92 и 95 ее Конституции осуществляют правосудие: система общей административной юстиции, система финансовой юстиции, система судов по трудовым делам, система судов по социальным вопросам, а также система судов общей юрисдикции. Каждой из этих систем руководит свой собственный высший федеральный суд: Верховный суд, Высший арбитражный суд, Высший финансовый суд, Высший суд по трудовым спорам и Высший суд по делам о социальном обеспечении. При этом § 13 гл. 1 «Судебная юрисдикция» Закона ФРГ «О судостроительстве»

установил, что к подведомственности судов общей юрисдикции относятся гражданско-правовые споры, семейные дела и дела добровольной подсудности (понятием «дела добровольной подсудности» в немецком законодательстве о судостроительстве обозначаются виды гражданско-правовых дел, которые носят бесспорный характер и с точки зрения Гражданского процессуального кодекса РФ именуются «делами особого производства»), а также уголовные дела, которые не отнесены к компетенции административных служб или административных судов либо согласно положениям федерального законодательства не переданы специализированным судам, или допущены последними к рассмотрению²¹.

Все специализированные суды и самостоятельные судебные системы действуют в ФРГ в строго определенных рамках своей юрисдикции. Вместе с тем есть весьма действенная «страховка» от нарушения этих рамок: еще в 1968 г. был учрежден Общий сенат высших федеральных судов, цель которого — обеспечение единства судебной практики. Его заседания созываются, когда какой-либо высший федеральный суд намерен иначе решать вопрос права, чем он решался другим высшим федеральным судом или был решен Общим сенатом. В состав Общего сената входят председатели высших федеральных судов, председатели сенатов высших федеральных судов и по одному судье из каждого из этих сенатов²². Что-то подобное придется, видимо, и нам создавать — для координации работы будущих высших (верховных) судов самостоятельных судебных систем.

Но помимо системы судов общей юрисдикции и систем специализированных судов, по мнению автора данных строк, должны осуществлять правосудие, в рамках собственных полномочий, и специализированные федеральные моносуды, в судебные системы не входящие.

Прежде всего это — Конституционный Суд РФ (он давно, еще в 1991 г., создан и эффективно действует). Должны быть также созданы следующие суды (целесообразность которых и контуры юрисдикции некоторых из них автор обозначил): по разрешению экономических споров с участием крупных иностранных инвесторов²³; ведомственные

суды²⁴; институт следственных судей; суд в области науки и высшей школы²⁵; и т.д.

Создание у нас нескольких полностью самостоятельных судебных систем — задача грандиозная и очень сложная, прежде всего в организационном плане. Однако при этом, что представляется чрезвычайно важным, количество судей и специалистов не потребует увеличения, во всяком случае по причине создания новых судебных систем и специализированных моносудов. Ведь количество судебных дел не возрастет, во всяком случае из-за этого. Просто произойдет перераспределение судей и специалистов большой судебной системы по их будущей специализации.

Сложности могут возникнуть из-за потребности в помещениях для новых судов, их материально-ресурсном и ином оснащении, но эти проблемы — не принципиальные. Ведь в конце прошлого века, когда Государственная Дума приняла в первом чтении Закон о создании системы административных судов (одних лишь межрайонных административных судов предполагалось создать 700), возможности государства были существенно скромнее сегодняшних, вопрос решался, правда, его решение предполагалось двумя этапами.

Важным в структуре системы механизма правосудия является и низовое, максимально близкое к населению звено.

Представляется, что весь отечественный институт мировой юстиции надлежит принципиально, самым радикальным образом модернизировать (о чем автор данных строк уже высказывался²⁶). Крайне важным сегодня выступает необходимость передать в ведение мировым судьям мелкие экономические споры, и прежде всего с участием т.н. самозанятых, коих в стране сегодня около 20 млн (из которых официально зарегистрировано около половины), а система арбитражных судов, предназначенных для разрешения именно экономических споров, не имеет даже районного звена, да и сам арбитражный процесс для самозанятых крайне сложен.

Для мировой юстиции необходима системная дефедерализация, т.е. полное «отсоединение» ее

²¹ См. подр.: Горбань В.С., Савенков Д.А. Судостроительство: состояние и современные тенденции развития системы судов общей юрисдикции в Германии (научный комментарий к Закону ФРГ «О судостроительстве»). Саратов, 2019.

²² См. подр.: Судебные системы Европы и Евразии: научно-энциклопедическое издание: в 3 т. Т. 1. Западная и Северная Европа / под ред. Р.А. Курбанова, Р.А. Гурбанова. М., 2019. С. 63–76.

²³ См.: Клеандров М.И. Суд для иностранного стратегического инвестора // Предпринимательское право. 2018. № 1. С. 31–39.

²⁴ См.: Клеандров М.И. О целесообразности создания ведомственных судов: подход к постановке проблемы // Предпринимательское право. 2024. № 4. С. 28–37.

²⁵ Частично рассмотрен — в качестве экскурса в историю (см.: Клеандров М.И. Локальный суд для высшей школы: исторический опыт законодательного регулирования // Проблемы юридической ответственности: история и современность: статьи по итогам Всеросс. науч.-правовой конф. / под ред. Г.Н. Чеботарева. Тюмень, 2004. Ч. 2. С. 93–101).

²⁶ См. подр.: Клеандров М.И. О модели радикальной автономизации мировой юстиции в Российской Федерации // Журнал рос. права. 2015. № 3 (219). С. 31–42.

от федеральной системы судов общей юрисдикции, в том числе в процессуальном плане. Нижним звеном мировой юстиции следует считать мировой суд — избранного населением соответствующего участка мирового судью с небольшим аппаратом и соответствующей судебной инфраструктурой (название «мировой суд» придет на смену названию «участок мирового судьи» — ведь даже односоставный районный суд, состоящий из одного судьи (где еще они остались), это все-таки райсуд, а не райсудья). Вторым звеном — апелляционной инстанцией — будет апелляционная палата мировой юстиции соответствующего административного района, состоящая из трех-пяти мировых судей этого района, работающих в апелляции по субботам (к примеру). Третьим звеном — кассационной (окончательной) инстанцией будет Кассационная палата мировой юстиции соответствующего субъекта Российской Федерации, состоящая из избранных съездом мировых судей субъекта Федерации мировых судей, наиболее опытных и авторитетных. Этот съезд, собираемый не реже раза в год, будет решать организационные вопросы, создавать необходимые комиссии, избирать органы судейского сообщества и наделять в пределах своих полномочий их соответствующей компетенцией и т.д.

Это — модернизированная судоустройственная составляющая мировой юстиции. Модернизированная же судопроизводственная составляющая ее должна заключаться в предельно упрощенных процессуально-процедурных требованиях ведения всей палитры судебных дел в мировых судах. Важно здесь, что мировой судья рассматривает вверенные ему ст. 3 Федерального закона о мировых судьях уголовные, гражданские, административные и иные дела, т.е. он универсал по всем этим видам судопроизводства. Но глубоко разбираться и качественно, скрупулезно применять нормы УПК РФ, ГПК РФ и КАС РФ (а в будущем, видимо, и АПК РФ) ни один самого высокого уровня профессионализма судья физически не может.

Специальный судебно-процессуальный кодекс РФ для мировой юстиции создавать нецелесообразно. Но необходимо будет в соответствующих разделах будущего Кодекса о судах и судьях в Российской Федерации, а также в названных кодексах по всему тексту включить эти положения: «для мировых судей к соблюдению не обязательно»; «должны применяться в такой-то редакции» и т.п.

Что касается судейско-статусной составляющей мировой юстиции, то представляется необходимым: а) требования, предъявляемые к судье, установленные ст. 3 Закона о статусе судей, для мировых судей в ряде моментов смягчить или вообще исключить; б) назначение мировых судей на должность производить исключительно посредством

их выбора населением соответствующего судебного участка, т.е. из п. 1 ст. 6 Федерального закона о мировых судьях исключить вариант назначения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. А организацию этих выборов возложить на ЦИК России, его структуры на местах.

Но представляется, что модернизированная таким образом мировая юстиция — недостаточно эффективное звено механизма правосудия для «малых» дел. Страна наша огромна, разнообразна по многим параметрам и заселена очень не равномерно. А институт мировой юстиции «скроен» по единой модели и это разнообразие не учитывает, и проблему необходимой близости (в территориальном, географическом смысле) суда к народу не решает.

Названной проблемы нет в густонаселенных местностях России, но она есть и остра в малонаселенных местностях, прежде всего на Северо-Востоке, в доброй половине территории страны. История механизма правосудия знает немало примеров решения названной проблемы, кое-что из этого вполне можно и сегодня перенять. Например, постановление ЦИК СССР от 29 сентября 1930 г. «Об организации сельских судов»²⁷, в котором цель этих судов была четко сформулирована: «В целях приближения суда к населению, вовлечение в работу суда широких трудящихся масс и разгрузки народных судов от разбора мелких уголовных и гражданских дел... в дополнение Основ судостроительства Союза ССР и союзных республик... и в изъятие из общего порядка рассмотрения уголовных и гражданских дел...».

В состав такого сельского суда входили его председатель, заместитель председателя и народные заседатели, избираемые на общих собраниях граждан села. Важно, что они выполняли свою работу в порядке общественной (бесплатной) нагрузки.

Было установлено, что сельские суды рассматривают: а) дела о нарушениях общественной безопасности и порядка; правил, охраняющих народное здравие; о хулиганстве, клевете, оскорблениях, нанесенных словесно, письменно или действием, и о нанесении побоев, не причинивших телесных повреждений (т.е. мелкие уголовные дела); б) имущественные споры на сумму не свыше 50 руб.; дела по искам об уплате установленных алиментов на содержание детей; дела (простейшие) о бесспорных алиментах, не связанных с установлением отцовства; а также дела по разделу и спорам о праве на землю трудового пользования (т.е. мелкие гражданские дела); в) трудовые споры на сумму не свыше 25 руб. о заработной плате, об оплате

²⁷ См.: СЗ СССР. 1930. № 51, ст. 531.

сверхурочных работ и о спецодежде (т.е. мелкие трудовые споры).

Предусматривались там и некоторые базовые судебные процедуры. Так, устанавливалось, что дела в сельском суде могут возбуждаться по устному (! — М.К.) или письменному заявлению, как сторон, так и третьих лиц (! — М.К.). Все судопроизводство организовывалось в упрощенном порядке и освобождалось от всяких сборов. Техническое обслуживание самого суда производилось аппаратом сельского совета. Дела в сельском суде рассматривались в открытом заседании в составе председателя и двух народных заседателей сельского суда не позднее 10 дней со дня поступления жалобы.

Было установлено, что сельские суды могли налагать по уголовным делам одни из следующих взысканий: а) предупреждение; б) общественное порицание с опубликованием или без опубликования в печати или с объявлением на сельском совете; в) денежный штраф не выше 10 руб., идущий на общие культурные мероприятия местного значения и на нужды отдельных местных общественных организаций; г) принудительные работы на срок не более пяти дней. Наконец, закреплялось, что постановления сельского суда окончательны и обжалованию не подлежат, но могут быть отменены в порядке судебного надзора народным судом или прокуратурой. В случае отказа от добровольного исполнения они приводятся в исполнение в принудительном порядке. А руководство деятельностью сельских судов возлагалось на народный суд, наблюдение же за деятельностью сельского суда должны были осуществлять народный суд и прокуратура.

Какой-либо достоверной информации об исполнении этого постановления ЦИК СССР автору данных строк встретить не довелось. Но факт, что уже в постсоветской России проблема необходимости приближения механизма правосудия к населению находилась в поле озабоченности судейского корпуса. Еще более 30 лет назад в постановлении III (внеочередного) Всероссийского съезда судей (24–25 марта 1994 г.) от 25 марта 1994 г. «О концепции судебной системы Российской Федерации» указывалось (в разделе «О мировых судьях», до создания которых было еще четыре года): «Целью мировой юстиции является максимальное приближение правосудия к населению. Это достигается, как показывает мировой опыт, путем предоставления права рассмотрения некоторых категорий уголовных и гражданских дел при согласии сторон доверенным лицам жителей определенной части

населенного пункта. В этом главный смысл мировой юстиции»²⁸.

Высказанное высшим органом судебного сообщества нашей страны мнение при создании через несколько лет мировой юстиции воспринято не было. Между тем и 10 лет назад, в период широкой правосудной работы мировой юстиции, высказывались позиции о ее недостаточности, в частности, в кадровом вопросе. Прямо указывалось: самые близкие к населению суды, «рассматривающие основную массу споров, требуют судей, имеющих в большей мере авторитет и доверие жителей, знание местности, нежели высокую квалификацию. Волеизъявление электората должно быть соразмерно реальной возможности избирателей сделать сознательный выбор по внутреннему убеждению, свободно возникшему на основе собственных наблюдений в ходе личных контактов с судебной властью, с учетом коммуникативных сведений локального масштаба, общего жизненного опыта»²⁹.

В ключе мнений, высказанных III (внеочередным) Всероссийским съездом судей и в названном источнике, и следует разработать модель органа с судебными функциями уровня ниже мировой юстиции. Контуры такого органа автором данных строк были предложены³⁰.

Такой орган, как звено механизма правосудия, займет соответствующее место в Кодексе о судах и судьях в Российской Федерации. Но: а) он должен будет создаваться не во всей стране, а лишь на малонаселенных ее территориях; б) начинать их создание следует не одномоментно, а в виде организационно-правового эксперимента в двух-трех субъектах Российской Федерации, анализ результатов которого покажут пути его дальнейшего развития (или сворачивание).

Важно, что обозначенную здесь проблему лакун в механизме правосудия на малолюдных территориях другим путем не решить: ни путем «дробления»

²⁸ См.: Сборник постановлений Всероссийских съездов судей, постановлений (обращений) Совета судей Российской Федерации и Президиума Совета судей Российской Федерации (1991–2012 годы). Т. I / под ред. Ю.И. Сидоренко. М., 2012. С. 42, 43.

²⁹ Мировая юстиция: учеб. пособие для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. Н.А. Колоколова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 45 (со ссылкой на: Карпов Д.В. Проблемы конституционно-правового гарантирования правозащитной функции судебной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000. С. 13).

³⁰ См.: Клеандров М.И. О суде для самозанятого сельского предпринимателя // Предпринимательское право. 2018. № 3. С. 54–64; Его же. О нефедеральном правосудии. Ч. III. О необходимости создания структур с полномочиями органа правосудия звенности ниже мировой юстиции // Государство и право. 2023. № 10. С. 44–62.

участков мировых судей (у них иная правовая природа), ни посредством создания территориально отдаленных присутствий районных судов.

Серьезная модернизация необходима и в судейско-статусной составляющей механизма современного отечественного правосудия.

Так, есть немало проблем в сфере комплектования судейского корпуса. Нет даже законодательного закрепления статуса «кандидат на должность судьи»³¹. Желая стать судьями при всех формально-анкетных проверках не подвергаются проверке на психоэмоциональную и тому подобную пригодность к осуществлению справедливого правосудия³². В идеале судьями должны становиться люди с обостренным чувством справедливости в обыденном, житейском смысле этого слова (ведь говорят — строг, но справедлив). Хорошо бы вскоре научиться надежно определять таких людей. Но если не поставить эту задачу, она решена вообще не будет.

При этом категорически не должен становиться судьей человек, по формально-анкетным данным соответствующий требованиям к судье, но по натуре, свойствам души, чертам характера, воспитанности и пр. являющийся корыстолюбивым, скандалистом, самовлюбленным, злобным и т.п. В настоящее время помимо полиграфа специалисты в области физиологии и психологии лжи разработали такие перспективные направления, как функциональная магнитно-резонансная томография, электроэнцефалография и обученные нейросети³³. Так что нужный процесс идет.

Да и формально-анкетные проверки не всегда эффективны — иногда судьями становятся люди, которые в принципе не могут быть ими назначены (по основаниям, связанным с высшим юридическим образованием, стажем работы по юридической профессии и т.д.). Этот «кадровый брак» обнаруживается через долгий срок, в течение которого ими были вынесены тысячи судебных актов. Вопрос: они были выполнены судьями (а их нельзя было назначать судьями, это была ошибка) или изначально не судьями? В таком случае, какова должна быть судьба вынесенных ими судебных актов, многие из которых исполнены? Если этих людей все-таки считать судьями (с момента назначения на должность и до момента их разоблачения), а вынесенные ими судебные акты правосудными, законными, то значит: любой мошенник,

изготовив судебный акт и исполнительный лист к нему и получив деньги, будет считаться судьей? Проблема эта серьезная и пока не решаемая³⁴.

Предусмотренная ст. 8 Закона о статусе судей присяга судьи слишком лаконична, редакционно обща, ее несоблюдение или нарушение никакой ответственности не влечет (в отличие, например, от присяги военнослужащего)³⁵. Да и в целом организационный механизм комплектования судейского корпуса весьма далек от совершенства³⁶. Правда, конституционными нововведениями 2020 года (ч. 2 ст. 128 Конституции РФ) провозглашено: руководители и судьи федеральных судов (за исключением Конституционного и Верховного) назначаются Президентом РФ в порядке, установленном федеральным конституционным законом. Значит, на смену Закона (федерального) РФ о статусе судей (как минимум в части, регулирующей назначение судей) придет федеральный конституционный закон, где следует ожидать устранения указанных законодательных дефектов. Но ведь прошло уже пять лет... Лучше будет вопросы комплектования судейского корпуса урегулировать в Кодексе о судах и судьях в Российской Федерации, имеющем уровень федерального конституционного закона. Где также закрепить вопросы выявления у кандидатов на должности судей изначальной предрасположенности к справедливости³⁷. Что, в свою очередь, потребует восстановления в полном объеме института особых мнений судьи³⁸, в последнее время минимизированного до критического уровня.

Важным в этой составляющей механизма правосудия является также институт судебных заседателей. Частью 5 ст. 32 Конституции РФ провозглашено: «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия». Формулировка весьма лаконична, но позволяет предположить: раз граждане имеют это право, значит, государство обязано обеспечить его реализацию. Чего не происходит — в реальности идет

³⁴ См. подр.: Клеандров М.И. Судья или несудья: об институте ничтожности судебного акта // Росс. правосудие. 2016. № 12 (128). С. 29–38.

³⁵ См. подр.: Клеандров М.И. Институт присяги российского судьи: дефектность формулы и конституционная ответственность за нарушения // Журнал рос. права. 2020. № 2. С. 58–71.

³⁶ См. подр.: Клеандров М.И. Судейский корпус России: совершенствование механизма комплектования. М., 2019.

³⁷ См. подр.: Клеандров М.И. Факторы субъективного свойства, влияющие на справедливость выносимых судьями решений // Государство и право. 2022. № 5. С. 7–19.

³⁸ См. подр.: Клеандров М.И. Институт особого мнения судьи: каковы его значение и основные функции? // Росс. правосудие. 2019. № 9. С. 14–24.

³¹ Клеандров М.И. О необходимости законодательно закрепления в России статуса кандидата на должность судьи // Государство и право. 2018. № 1. С. 29–42.

³² См. подр.: Клеандров М.И. О необходимости психодиагностирования кандидатов на должности судей // Государство и право. 2019. № 6. С. 5–17.

³³ См.: <https://pravo.ru> (дата обращения: 18.12.2024).

процесс сворачивания этого правового института³⁹. Представляется необходимым развитие и укрепить институт судебных заседателей: восстановить институт народных заседателей (с определенной модификацией); существенно укрепить институт арбитражных заседателей; в уголовное судопроизводство с участием присяжных заседателей ввести институт апелляции и кассации с присяжными (два «коронных» судьи и три присяжных заседателя, к примеру) и т.д.

Серьезной модернизации — в рамках рассматриваемой составляющей механизма правосудия — требует проблематика ответственности судей⁴⁰. При этом если дисциплинарная ответственность (не без изъянов) регулируется, конституционная — в потенции — введена конституционными нововведениями, то этическая никак не регулируется, а п. «л» ст. 12.1 Закона о статусе судей она вообще отождествлена с дисциплинарной. Но ведь дисциплинарная ответственность — это ответственность юридическая, а этическая — в принципе не юридическая, и ее отсутствие в Кодексе судейской этики не означает, что ее не должно быть⁴¹. Да и каких-либо правовых норм о дисциплинарной ответственности председателей и заместителей председателей судов (всех) — именно как руководителей судов, а не как судей, нет вообще. Поэтому, например, А., председатель райсуда, оказывавший влияние на принятие судьями определенных решений, а также содействовавший гражданину в сдаче квалификационного экзамена на должность судьи, решением Высшей квалификационной коллегии судей РФ от 21 ноября 2023 г. понес дисциплинарное наказание как судья, полномочия которого были досрочно прекращены⁴². Заслуживает внимания и проблема ответственности судебных заседателей за допущенные ими правонарушения при осуществлении правосудия.

Развитие судейско-статусной составляющей механизма правосудия не может и не должно замыкаться на правовом регулировании и анализируемой правоприменительной практике сегодняшнего дня. Необходимо видеть будущее, учитывать неумолимую поступь научно-технического прогресса. В рассматриваемом здесь векторе это означает: появятся (в историческом измерении — скоро) судьи (и иные люди) — киборги со вшитыми (вмонтированными) чипами, содержащими огромные, все

время автоматически пополняемые объемы правовых и смежных документов.

И главное — на определенном этапе развития цифровых технологий, внедряемых в правосудие и оказывающих эффективную помощь судьям в судопроизводстве, встанет (это исключить невозможно) вопрос о возможности, сначала частично, а затем полностью, замены судьи-человека судьей-роботом (Искином, ИИ — искусственным интеллектом). Что даже в качестве робкого и ограниченного эксперимента не следует допускать⁴³. Даже если это будет т.н. сильный Искин, который либо соответствует человеческим когнитивным возможностям в широком спектре решаемых задач, либо даже превосходит их.

При всем при том каждый российский судья с момента назначения его на должность и принесения присяги является членом судейского сообщества. Само судейское сообщество — не общественная организация, ст. 1 Федерального закона от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»⁴⁴ провозглашено, что его «образуют федеральные судьи всех судов и уровней, судьи судов субъектов Российской Федерации, составляющих судебную систему Российской Федерации», а органы судейского сообщества, прежде всего квалификационные коллегии судей (ККС), наделены серьезными, по сути, государственными полномочиями⁴⁵.

Квалификационные коллегии судей одновременно: а) отдел кадров для судей — они комплектуют судейский корпус изначально, без их решения соответствующие государственные органы на должности судей не назначают; б) служба аттестации судей — именно ККС проводят периодические аттестации судей и присваивают (или отказывают в присвоении) очередных (или внеочередных) квалификационных классов судьи; в) своеобразные органы дознания и предварительного следствия — именно ККС проводят проверку соответствующей информации о совершенном судьей проступке, в том числе при необходимости дают согласие на возбуждение в отношении судьи уголовного дела; г) суд над судьями — выносят решения о применении в отношении судьи соответствующей им содеянному меры дисциплинарного наказания.

Не много ли эксклюзивных полномочий у ККС? Не слишком ли они сгущены? Кстати, на недопустимость совмещения у ККС функций отдела

³⁹ См. подр.: Клеандров М.И. Конституция Российской Федерации и участие граждан в осуществлении правосудия // Государство и право. 2018. № 12. С. 30–43.

⁴⁰ См. подр.: Клеандров М.И. Ответственность судьи. М., 2011.

⁴¹ См. предложения по этому вопросу: Клеандров М.И. Механизм этической ответственности: проблемы формирования. М., 2017.

⁴² См.: Вестник ВККС РФ. 2024. № 6 (98). С. 16–18.

⁴³ См. подр.: Клеандров М.И. Размышления на тему: может ли судья быть робот? // Росс. правосудие. 2018. № 6 (146). С. 15–25.

⁴⁴ См.: СЗ РФ. 2002. № 11, ст. 1022.

⁴⁵ См. подр.: Клеандров М.И. Судейское сообщество: структура, организационно-правовое развитие. М., 2014.

кадров для судей и суда над судьями указал Конституционный Суд РФ в Определении от 6 марта 2001 г. № 50-0, отметив, что «наличие различного порядка прекращения полномочий судьи и наделения полномочиями судьи обусловлено необходимостью обеспечения действий конституционных принципов организации и деятельности органов судебной власти, в частности принципа независимости судей...».

Некоторые органы судейского сообщества, как федерального уровня, так и уровня субъектов Российской Федерации, создают рабочие группы, комиссии и другие структуры, наделяя их в определенной мере частью своих полномочий. Например, Постановлением Совета судей РФ от 29 апреля 2005 г. было утверждено Положение о комиссии Совета судей Российской Федерации по этике (действует в ред. от 26.01.2018 № 421), определяющее порядок формирования, организацию деятельности, задачи и полномочия этой Комиссии как постоянно действующего коллегиального рабочего органа Совета судей РФ.

Эта Комиссия выработала за короткий срок и утвердила заключения по целой гамме проблемных практических вопросов (по несколько в каждой из групп): связанных с конфликтом интересов; государственной и муниципальной службой; научной и образовательной деятельностью; работой судьи, пребывающего в отставке, по трудовому договору; участием в общественной деятельности и иных видах деятельности, осуществляемых на безвозмездной основе, и т.д.⁴⁶

Однако каково юридическое значение этих заключений, как и иных документов, принимаемых рабочими группами, комиссиями и иными структурами, создаваемыми органами судейского сообщества, делегировавшими этим структурам часть своих полномочий, коими их наделил закон? Чем, какими механизмами обеспечивается их исполнение — и не только судьями?

С очевидностью можно предположить, что необходим федеральный центральный орган, к которому перейдет часть функций органов судейского сообщества, прежде всего ККС. Но сами органы судейского сообщества, могущие, кстати, стать более разнообразными, должны быть наделены в числе прочих полномочиями, позволяющими принимать обязательные к исполнению решения, обеспеченные государственным принуждением.

И наконец, о самом важном. Одна из фундаментальных, каркасных скреп нашего государства — принцип разделения государственной власти,

провозглашенный в ст. 10 и 11 Конституции РФ, где, в частности, установлено: органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Но если законодательную ветвь государственной власти осуществляет Президент РФ и двухпалатное Федеральное Собрание, исполнительную — Правительство РФ, то судебную — суды Российской Федерации, а их тысячи (а судей около 30 тыс.).

Отсутствие конституционного государственно-властного органа в судебной ветви государственной власти (в отличие от законодательной и исполнительной ветвей) означает, ко всему прочему, отсутствие реального гаранта обеспечения независимости судебной власти. При этом сразу следует указать: Верховный Суд РФ такими возможностями не обладает, он не олицетворяет судебную власть, и его полномочия ограничены ст. 126 Конституции РФ, в силу которой он: а) высший судебный орган по судебным делам; б) надзорная инстанция; в) дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Но ведь некому и организовать разработку государственного проекта стратегических преобразований механизма отечественного правосудия, тем более обеспечить его реализацию. Вообще нет высшего государственного органа, олицетворяющего осуществление правосудия. Даже Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2013–2024 годы» (при ее принятии в 2013 г. срок значился: 2013–2020 гг., и это уже третья по счету программа) была утверждена постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1406⁴⁷, т.е. главой исполнительной власти, а ее руководителем является Министр экономического развития РФ, несущий персональную ответственность за ее реализацию, конечные результаты и определяющий формы и методы управления реализацией Программы. При том, что целями и задачами этой Программы провозглашено: повышение качества осуществления правосудия, совершенствование судебной защиты прав граждан и организаций, обеспечение независимости судебной власти, проведение судебной реформы, обеспечивающей действенность и справедливость принимаемых судом решений и т.д. Получается, что обязанность органа, олицетворяющего судебную власть, при его отсутствии, но при объективной в нем необходимости, возложена на органы исполнительной власти.

Примерно в половине государств мира, включая государства — участники СНГ, есть искомые, олицетворяющие судебную власть конституционные государственно-властные органы. У них разные

⁴⁶ См.: Кодекс судейской этики: сб. заключений комиссии Совета судей Российской Федерации по этике (май 2017 — май 2022 гг.). Ростов н/Д., 2022.

⁴⁷ См.: СЗ РФ. 2013. № 1, ст. 13.

названия, порядок комплектования, полномочия и т.д. Во Франции, например, в ст. 64 Конституции провозглашено: «Президент Республики является гарантом независимости судебной власти. Ему содействует Высший совет магистратуры...».

В постсоветской России такой орган мог реально появиться дважды: в 1993 г. (в «Ельцинском проекте Конституции») и в 2001 г. (в результате обсуждений и принятого решения Рабочей группы по вопросам совершенствования законодательства Российской Федерации о судебной системе, образованной распоряжением Президента РФ В.В. Путина от 28.11.2000 № 534-р), именовался он в большинстве вариантов как «Высшее судебное присутствие».

Нет сомнений (у автора данных строк), что такой орган нужен, оптимально было бы его именовать «Совет судебной власти Российской Федерации». Обоснование необходимости его создания, абрис его конструкции, порядок формирования, основные его полномочия, включая наделение его правами принятия в установленных законом границах обязательных к исполнению актов и т.д., автором были разработаны⁴⁸. В дополнение (и в развитие) можно указать, что этот орган должен быть наделен: функцией жестко пресекать возможность при любом развитии научно-технического прогресса замены судей-людей на судей-роботов; правом перевода при крайней необходимости (эпидемия, специальная военная операция...) правосудия как во всей стране, так и в отдельных местностях, в режим экстремального функционирования; обеспечением восстановления, развития и эффективного функционирования института судебных заседателей, и что особенно важно — наделение его Конституцией РФ правом законодательной инициативы, и многое иное.

Сегодня же во всей судебной ветви государственной власти право законодательной инициативы есть только у Конституционного и Верховного судов РФ, да и то оно ограничено (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ) вопросами их ведения. А если посчитать, что у Верховного Суда РФ вопросы его ведения очерчены рамками ст. 126 Конституции РФ, то формально огромная часть сферы законодательных потребностей механизма судебной власти окажется вне возможностей законодательной инициативы, исходящей от самой судебной власти. То обстоятельство, что Верховный Суд РФ часто выходит с законодательной инициативой по вопросам правосудия за пределы своих полномочий, конституционно ограниченных,

свидетельствует лишь о том, что эти законы нужны, а инициировать их принятие больше никому, да и сам Верховный Суд РФ лучше кого бы то ни было знает, какие здесь законы нужны и какого формата. Возложение на Совет судебной власти полномочий по законодательной инициативе — и не ограниченной — обозначенную проблему полностью решит.

Важной будет роль Совета судебной власти РФ и в законотворческой деятельности, в том числе и в вопросе недопущений серьезных ошибок, а при их совершении — в незамедлительном устранении.

Вот впечатляющий пример такой ошибки. В ходе работы над установлением сплошной кассации в уголовном судопроизводстве осенью 2018 г. в соответствии с ч. 5 ст. 401.4 УПК РФ «кассатор» обязывался к жалобе прикладывать заверенные копии обжалуемых актов. Это требование изначально было бессмысленным, поскольку такие жалобы передаются через первую судебную инстанцию, которая, безусловно, и так предоставляет кассационной инстанции все материалы дела, включая обжалуемый судебный акт. Объем совокупной работы по изготовлению и заверению копий обжалуемых актов колоссален: в СМИ отмечен случай с подсчетом расходов на одно из дел с большим числом участников, когда затраты только на бумагу доходили до полумиллиона рублей⁴⁹. Обжалуемых в кассации дел — десятки и десятки тысяч, затраты материальные, финансовые и трудовые (как специалистов судов по снятию копий, так и представителей сторон — кассаторов, стоявших в очередях и приезжающих за копиями неоднократно по одному делу) огромны. Но никакой в этом объективной необходимости сразу не существовало.

Наверняка Совет судебной власти РФ, если бы он при принятии упомянутого нововведения в Уголовно-процессуальном кодексе РФ существовал и был наделен соответствующими полномочиями в законодательной сфере, профессионально бы воспрепятствовал принятию этой бессмысленной нормы закона (на худой конец — быстро бы добился ее отмены, если бы она все-таки была принята). А так — по состоянию на январь 2025 г. эта норма продолжает действовать.

К тому же этот Совет наверняка в целях высокоэффективной законотворческой деятельности в области правосудия создаст специальную научную организацию, особенно значимую в случаях, когда инициатором законопроектов выступает не он. Небезынтересно здесь напомнить,

⁴⁸ См.: Клеандров М.И. О Совете судебной власти Российской Федерации. М., 2016.

⁴⁹ См.: Трифонова Е. Госдуме указали на действующую ошибку в законе 2018 г. // Независимая газ. 2024. 23 дек.

что Президиум Совета судей РФ еще 18 февраля 2010 г. принял постановление № 213 «О создании Научно-исследовательского института при Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»⁵⁰. К сожалению, какого-либо развития это решение не получило.

Но ведь бурно развиваются отношения не только внутригосударственные, где правосудие играет весьма важную роль. Стоит прислушаться к мнению проф. С.Ф. Ударцева, который считает: «Видимо, следует различать современную государственность и государственность вообще, которая потенциально может развиваться и в некоторые новые формы. В ходе глобализации и региональной интеграции могут возникать также более сложные государственные образования наднационального и глобального уровня — как отдельные межгосударственные органы, так и их системы. Такие образования не всегда являются лишь механической суммой государств-участников, а нередко выступают определенным продолжением феномена государственности, осуществляют переданные им функции и тем самым создают, в той или иной степени, новую целостность, новое качество, новую государственную реальность. Национальная государственность — важное ядро, основа феномена государственности, но она не исчерпывает данного явления, оно может включать и многонациональные, и наднациональные, и планетарные структуры»⁵¹.

Считать, что это будет нескоро и это не проблема сегодняшнего дня, будет опрометчиво, потому что: а) даже загоризонтная проблематика требует предварительной научной проработки, позволяющей избежать небезопасного развития событий; б) проблематика эта безмерно, многопрофильно и многоуровнево объемна; в) без научной проработки проблематики механизма правосудия обойтись здесь невозможно; г) самый идеально сформулированный закон не в состоянии предусмотреть все могущие возникнуть при его исполнении жизненные ситуации, поэтому законодательство будущего не должно быть сплошь императивно.

* * *

Исходя из вышеизложенного, опираясь на пришедшее автору данных строк бурное воображение и руководствуясь системным стремлением к совершенству, автор предлагает первоначальный вариант абриса конструкции Кодекса о судах и судьях в Российской Федерации (осознавая, что

название этого Закона вполне может быть иным, например, Кодекс правосудия Российской Федерации...). Прекрасно при этом осознавая, что психологически конструктивно настроенный критик внесет замечания, подчас — серьезные, в нижеизложенный проект. И это будет хорошо, ибо различие разумных мнений в предложениях по улучшению жизни людей в одном вопросе есть двигатель прогресса человечества. К тому же автору очевидно, что ряд его конкретных предложений — варианты в принципе.

Итак...

Проект (первого варианта) структуры федерального конституционного закона «Кодекс о судах и судьях в Российской Федерации»

КОДЕКС О СУДАХ И СУДЬЯХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Общая часть.
 - 1.1. Основные положения.
 - 1.1.1. Основные термины, используемые в настоящем Кодексе.
 - 1.1.2. Цель механизма правосудия в Российской Федерации.
 - 1.1.3. Задачи механизма правосудия в Российской Федерации.
 - 1.1.4. Принципы правосудия в Российской Федерации.
 - 1.2. Судебная ветвь государственной власти Российской Федерации.
 - 1.2.1. Законодательная основа механизма правосудия в Российской Федерации.
 - 1.2.2. Право людей и организаций на судебную защиту.
 - 1.2.3. Правосудие и искусственный интеллект.
 - 1.2.4. Общероссийская судебная система.
 - 1.2.4.1. Структура общероссийской судебной системы.
 - 1.2.4.1.1. Федеральные судебные системы.
 - 1.2.4.1.2. Федеральные моносуды.
 - 1.2.4.1.3. Суды субъектов Российской Федерации.
 - 1.2.4.1.4. Суды в субъектах Российской Федерации.
 - 1.2.5. Судьи в Российской Федерации.
 - 1.2.5.1. Единство статуса судей в Российской Федерации.
 - 1.2.5.2. Требования к кандидату на должность судьи.
 - 1.2.5.2.1. Требования к возрасту кандидата на должность судьи.
 - 1.2.5.2.2. Требования к гражданству Российской Федерации кандидата на должность судьи.
 - 1.2.5.2.3. Требования к стажу по юридической профессии кандидата на должность судьи.
 - 1.2.5.2.4. Квалификационный экзамен, сдаваемый кандидатом на должность судьи.
 - 1.2.5.2.5. Требования к здоровью кандидата на должность судьи.
 - 1.2.5.3. Назначение на должность судьи.
 - 1.2.5.3.1. Присяга судьи.
 - 1.2.5.4. Назначение на должность руководителя суда.
 - 1.2.5.5. Права судей.
 - 1.2.5.6. Обязанности судей.
 - 1.2.5.7. Ответственность судей.
 - 1.2.5.8. Аттестация судей.
 - 1.2.5.9. Судейский иммунитет.

⁵⁰ См.: Сборник постановлений Президиума Совета судей Российской Федерации (1992–2012 годы). М., 2013. С. 49.

⁵¹ Ударцев С.Ф. Космическое государство: формирование, проблемы и перспективы. М., 2024. С. 24, 25.

1.2.5.10. Государственная защита судей и граждан, призванных осуществлять правосудие.

1.2.5.10.1. Обязательное государственное страхование судей.

1.2.5.10.2. Освобождение от воинской службы.

1.2.5.11. Статус граждан — судебных заседателей, призванных осуществлять правосудие.

1.2.5.12. Независимость судей и граждан, осуществляющих правосудие.

1.2.5.13. Несменяемость судей.

1.2.5.14. Приостановление и возобновление полномочий судьи.

1.2.5.15. Прекращение полномочий судьи.

1.2.5.15.1. Досрочное прекращение полномочий судьи.

1.2.5.15.2. Отставка судьи.

1.2.5.15.2.1. Права, обязанности и гарантии судьи, пребывающего в отставке.

1.2.5.15.2.2. Материальное и социальное обеспечение судей, пребывающих в отставке.

1.2.6. Судопроизводство в Российской Федерации.

1.2.6.1. Принципы судопроизводства.

1.2.6.1.1. Справедливость при осуществлении правосудия.

1.2.6.1.2. Законность при осуществлении правосудия.

1.2.6.1.3. Равенство сторон — граждан и организаций — перед судом.

1.2.6.1.4. Состязательность сторон при осуществлении правосудия.

1.2.6.1.5. Гласность при осуществлении правосудия.

1.2.6.1.6. Язык судопроизводства и делопроизводства в судах.

1.2.6.1.7. Единоличное и коллегиальное рассмотрение дел в судах.

1.2.6.1.8. Официальная фиксация судебных процессов.

1.2.6.1.9. Обязательность исполнения судебных актов.

1.2.6.2. Судебные инстанции, проверяющие справедливость судебных актов, вынесенных нижестоящими судебными инстанциями.

1.2.7. Государственная символика при осуществлении правосудия.

1.2.7.1. Государственные флаги.

1.2.7.2. Печати судов.

1.2.7.3. Мантии судей.

1.2.7.4. Мундиры судей и специалистов судов.

1.2.7.5. Удостоверение судьи.

1.2.8. Судейское сообщество Российской Федерации.

1.2.8.1. Судья — член судейского сообщества Российской Федерации.

1.2.8.2. Органы судейского сообщества.

1.2.8.2.1. Федеральные органы судейского сообщества.

1.2.8.2.2. Региональные органы судейского сообщества.

1.2.8.3. Задачи, цели, полномочия органов судейского сообщества.

1.2.8.4. Обеспечение органов судейского сообщества.

1.2.9. Обеспечение механизма правосудия.

1.2.9.1. Высший Совет судебной власти Российской Федерации.

1.2.9.2. Высшие учебные заведения, специализирующиеся на подготовке кадров для правосудия и повышения их квалификации.

1.2.9.3. Печатные издания судов и органов судейского сообщества в Российской Федерации.

1.2.9.4. Финансирование, материально-ресурсное, информационное и иное обеспечение механизма правосудия в Российской Федерации.

1.2.9.5. Охрана в судах. Обеспечение порядка в деятельности судов.

1.2.9.6. Обеспечение безопасности звеньев и структур механизма правосудия.

2. Особенная часть.

2.1. Самостоятельные судебные системы.

2.1.1. Система судов общей юрисдикции — объем полномочий.

2.1.1.1. Структура системы судов общей юрисдикции.

2.1.1.1.1. Суды общей юрисдикции первой инстанции.

2.1.1.1.2. Суды общей юрисдикции апелляционной инстанции.

2.1.1.1.3. Суды общей юрисдикции кассационной инстанции.

2.1.1.1.4. Верховный Суд Российской Федерации — центр системы судов общей юрисдикции, ее надзорная инстанция.

2.1.1.1.5. Судьи судов общей юрисдикции.

2.1.1.1.6. Судопроизводство в системе судов общей юрисдикции.

2.1.1.1.7. Организационное, финансовое, материально-ресурсное, информационное, кадровое и иное обеспечение системы судов общей юрисдикции.

2.1.2. Системы судов специальной юрисдикции.

2.1.2.1. Система судов гражданской юрисдикции — объем полномочий.

2.1.2.1.1. Структура системы судов гражданской юрисдикции.

2.1.2.1.2. Гражданские суды первой инстанции.

2.1.2.1.3. Гражданские суды апелляционной инстанции.

2.1.2.1.4. Гражданские суды кассационной инстанции.

2.1.2.1.5. Высший Гражданский Суд РФ — центр системы судов гражданской юрисдикции, ее надзорная инстанция.

2.1.2.1.6. Судьи судов системы гражданской юрисдикции.

2.1.2.1.7. Судопроизводство в системе судов гражданской юрисдикции.

2.1.2.1.8. Организационное, финансовое, материально-ресурсное, информационное, кадровое и иное обеспечение гражданских судов.

2.1.2.2. Система арбитражных судов: объем полномочий.

2.1.2.2.1. Структура системы арбитражных судов.

2.1.2.2.2. Арбитражные суды первой инстанции.

2.1.2.2.3. Арбитражные суды апелляционной инстанции.

2.1.2.2.4. Арбитражные суды кассационной инстанции.

2.1.2.2.5. Высший Арбитражный Суд РФ — центр системы арбитражных судов, ее надзорная инстанция.

2.1.2.2.6. Арбитражные судьи.

2.1.2.2.7. Арбитражное судопроизводство.

2.1.2.2.8. Организационное, финансовое, материально-ресурсное, информационное, кадровое и иное обеспечение судов арбитражных судов.

2.1.2.3. Система судов административной юрисдикции.

2.1.2.3.1. Структура системы судов административной юрисдикции.

2.1.2.3.2. Административные суды первой инстанции.

2.1.2.3.3. Административные суды апелляционной инстанции.

2.1.2.3.4. Административные суды кассационной инстанции.

2.1.2.3.5. Высший Административный Суд РФ — центр системы судов административной юрисдикции, ее надзорная инстанция.

2.1.2.3.6. Судьи административных судов.

2.1.2.3.7. Административное судопроизводство.

2.1.2.3.8. Организационное, финансовое, материально-ресурсное, информационное, кадровое и иное обеспечение административных судов.

2.1.2.4. Система судов уголовной юрисдикции.

2.1.2.4.1. Структура системы судов уголовной юрисдикции.

2.1.2.4.2. Уголовные суды первой инстанции.

- 2.1.2.4.3. Уголовные суды апелляционной инстанции.
- 2.1.2.4.4. Уголовные суды кассационной инстанции.
- 2.1.2.4.5. Высший уголовный суд — центр системы судов уголовной юрисдикции, ее надзорная инстанция.
- 2.1.2.4.6. Судьи уголовных судов.
- 2.1.2.4.7. Уголовное судопроизводство.
- 2.1.2.4.8. Организационное, финансовое, материально-ресурсное, информационное, кадровое и иное обеспечение уголовных судов.
- 2.1.2.5. Система военных судов.
- 2.1.2.5.1. Структура системы военных судов.
- 2.1.2.5.2. Военные суды первой инстанции.
- 2.1.2.5.3. Военные суды апелляционной инстанции.
- 2.1.2.5.4. Военные суды кассационной инстанции.
- 2.1.2.5.5. Высший Военный Суд РФ — центр системы военных судов, ее надзорная инстанция.
- 2.1.2.5.6. Судьи военных судов.
- 2.1.2.5.7. Особенности судопроизводства в военных судах.
- 2.1.2.5.8. Организационное, финансовое, материально-ресурсное, информационное, кадровое и иное обеспечение военных судов.
- 2.2. Федеральные моносуды.
- 2.2.1. Законодательная основа федеральных моносудов.
- 2.2.2. Конституционный Суд Российской Федерации.
- 2.2.2.1. Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации.
- 2.2.2.2. Структура Конституционного Суда Российской Федерации.
- 2.2.2.3. Статус судей Конституционного Суда Российской Федерации.
- 2.2.2.4. Судопроизводство в Конституционном Суде Российской Федерации.
- 2.2.2.5. Исполнение судебных актов Конституционного Суда Российской Федерации.
- 2.2.2.6. Организационное, финансовое, материально-ресурсное, информационное и иное обеспечение деятельности Конституционного Суда Российской Федерации.
- 2.2.3. Инвестиционный Суд Российской Федерации для разрешения крупных экономических споров с участием стратегических иностранных инвесторов.
- 2.2.3.1. Полномочия Инвестиционного Суда Российской Федерации.
- 2.2.3.2. Структура Инвестиционного Суда Российской Федерации.
- 2.2.3.3. Статус судей Инвестиционного Суда Российской Федерации.
- 2.2.3.4. Судопроизводство в Инвестиционном Суде Российской Федерации.
- 2.2.3.5. Исполнение судебных актов Инвестиционного Суда Российской Федерации.
- 2.2.3.6. Организационное, финансовое, материально-ресурсное, информационное и иное обеспечение Инвестиционного Суда Российской Федерации.
- 2.2.4. Суд Российской Федерации по интеллектуальным правам.
- 2.2.4.1. Полномочия Суда Российской Федерации по интеллектуальным правам.
- 2.2.4.2. Структура Суда Российской Федерации по интеллектуальным правам.
- 2.2.4.3. Статус судей Суда Российской Федерации по интеллектуальным правам.
- 2.2.4.4. Судопроизводство в Суде Российской Федерации по интеллектуальным правам.
- 2.2.4.5. Исполнение судебных актов Суда Российской Федерации по интеллектуальным правам.
- 2.2.4.6. Организационное, финансовое, материально-ресурсное, информационное и иное обеспечение Суда Российской Федерации по интеллектуальным правам.
- 2.2.5. Иные федеральные специализированные моносуды.
- 2.3. Суды субъектов Российской Федерации.
- 2.3.1. Законодательная основа судов субъектов Российской Федерации.
- 2.3.2. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.
- 2.3.2.1. Полномочия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.
- 2.3.2.2. Организационные и иные особенности осуществления правосудия конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации.
- 2.3.2.3. Структура конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.
- 2.3.2.4. Статус судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.
- 2.3.2.5. Судопроизводство в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации.
- 2.3.2.6. Исполнение судебных актов конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.
- 2.3.2.7. Организационное, финансовое, материально-ресурсное, информационное и иное обеспечение конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.
- 2.3.3. Мировые суды субъектов Российской Федерации.
- 2.3.3.1. Судебные участки мировой юстиции.
- 2.3.3.2. Мировые судьи.
- 2.3.3.2.1. Требования к кандидатам на должность мирового судьи.
- 2.3.3.2.2. Назначение на должность мирового судьи.
- 2.3.3.2.3. Полномочия мирового судьи.
- 2.3.3.2.4. Особенности ответственности мирового судьи.
- 2.3.3.2.5. Особенности отставки и пребывания в отставке мирового судьи.
- 2.3.3.3. Особенности судопроизводства, осуществляемого мировыми судьями.
- 2.3.3.3.1. Судебные инстанции мировой юстиции.
- 2.3.3.3.1.1. Первая инстанция мировой юстиции.
- 2.3.3.3.1.2. Апелляционная инстанция мировой юстиции.
- 2.3.3.3.1.3. Кассационная инстанция мировой юстиции.
- 2.3.3.3.2. Судейское сообщество мировой юстиции.
- 2.3.3.3.3. Организационное, финансовое, материально-ресурсное, информационное, кадровое и иное обеспечение мировой юстиции.
- 2.3.4. Правосудие сельской юстиции — уровня ниже мировой юстиции.
- 2.3.4.1. Правовой эксперимент и территории его проведения при создании структур в отдаленных сельских поселениях органов правосудия (сельской юстиции).
- 2.3.4.2. Статус сельских судей.
- 2.3.4.2.1. Порядок наделения полномочиями сельских судей.
- 2.3.4.2.2. Полномочия сельских судей.
- 2.3.4.2.3. Ответственность сельских судей.
- 2.3.4.3. Особенности судопроизводства в механизме сельской юстиции.
- 2.3.4.4. Исполнение судебных актов сельской юстиции.
- 2.3.4.5. Организационное, финансовое, материально-ресурсное, информационное, кадровое и иное обеспечение сельской юстиции.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Библиография по конституционному правосудию / авт.-сост. М.А. Митюков. 2-е изд., изм., перераб. и доп. М., 2011.
2. Большая юридическая энциклопедия. М., 2005. С. 249.
3. *Власов В.И.* История судебной власти в России. Книга первая (1019–1917). М., 2003. Книга вторая (1917–2003 годы). М., 2004.
4. *Горбань В.С., Савенков Д.А.* Судостроительство: состояние и современные тенденции развития системы судов общей юрисдикции в Германии (научный комментарий к Закону ФРГ «О судостроительстве»). Саратов, 2019.
5. История суда и правосудия в России: в 9 т. / отв. ред. В.В. Ершов, В.М. Сырых. Т. 1: Законодательство и правосудие в Древней Руси (IX – середина XV века) / отв. ред. А. Колунтаев, В.М. Сырых. М., 2020; т. 9: История конституционного правосудия в России / Кряжков В.А., Митюков М.А.; отв. ред. В.М. Сырых. М., 2022.
6. *Карпов Д.В.* Проблемы конституционно-правового гарантирования правозащитной функции судебной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000. С. 13.
7. *Клеандров М.И.* Институт особого мнения судьи: каковы его значение и основные функции? // Росс. правосудие. 2019. № 9. С. 14–24.
8. *Клеандров М.И.* Институт присяги российского судьи: дефектность формулы и конституционная ответственность за нарушения // Журнал рос. права. 2020. № 2. С. 58–71.
9. *Клеандров М.И.* Конституционно значимые несовершенства судебной власти в Российской Федерации // Вестник РАН. 2018. Т. 88. № 10. С. 886–896.
10. *Клеандров М.И.* Конституция Российской Федерации и участие граждан в осуществлении правосудия // Государство и право. 2018. № 12. С. 30–43.
11. *Клеандров М.И.* Локальный суд для высшей школы: исторический опыт законодательного регулирования // Проблемы юридической ответственности: история и современность: статьи по итогам Всеросс. науч.-правовой конф. / под ред. Г.Н. Чеботарева. Тюмень, 2004. Ч. 2. С. 93–101.
12. *Клеандров М.И.* Механизм этической ответственности: проблемы формирования. М., 2017.
13. *Клеандров М.И.* Нужно ли было ликвидировать Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (электронный текст) // Актуальные проблемы частного права: электронный сб. материалов Всеросс. науч.-практ. конф., посвященной 30-летию принятия всенародным голосованием Конституции России (г. Москва – Якутск, 7–8 декабря 2023 г.) / сост. П.П. Баттахов, З.И. Корякина. Казань, 2024. С. 66–70.
14. *Клеандров М.И.* О модели радикальной автономизации мировой юстиции в Российской Федерации // Журнал рос. права. 2015. № 3 (219). С. 31–42.
15. *Клеандров М.И.* О неизбежности разработки и принятия новой Конституции Российской Федерации и что в ней должно быть. Часть I // Государство и право. 2022. № 1. С. 7–18; часть II. № 3. С. 7–18.
16. *Клеандров М.И.* О необходимости законодательного закрепления в России статуса кандидата на должность судьи // Государство и право. 2018. № 1. С. 29–42.
17. *Клеандров М.И.* О необходимости психодиагностирования кандидатов на должности судей // Государство и право. 2019. № 6. С. 5–17.
18. *Клеандров М.И.* О нефедеральном правосудии. Ч. III. О необходимости создания структур с полномочиями органа правосудия звенности ниже мировой юстиции // Государство и право. 2023. № 10. С. 44–62.
19. *Клеандров М.И.* О проблемных нововведениях 2020 г. в Конституцию РФ в сфере механизма правосудия // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 7–11.
20. *Клеандров М.И.* О Совете судебной власти Российской Федерации. М., 2016.
21. *Клеандров М.И.* О суде для самозанятого сельского предпринимателя // Предпринимательское право. 2018. № 3. С. 54–64.
22. *Клеандров М.И.* О целесообразности создания ведомственных судов: подход к постановке проблемы // Предпринимательское право. 2024. № 4. С. 28–37.
23. *Клеандров М.И.* Ответственность судьи. М., 2011.
24. *Клеандров М.И.* Размышления на тему: может ли судьей быть робот? // Росс. правосудие. 2018. № 6 (146). С. 15–25.
25. *Клеандров М.И.* Суд для иностранного стратегического инвестора // Предпринимательское право. 2018. № 1. С. 31–39.
26. *Клеандров М.И.* Судейский корпус России: совершенствование механизма комплектования. М., 2019.
27. *Клеандров М.И.* Судейское сообщество: структура, организационно-правовое развитие. М., 2014.
28. *Клеандров М.И.* Судья или несудья: об институте ничтожности судебного акта // Росс. правосудие. 2016. № 12 (128). С. 29–38.
29. *Клеандров М.И.* Факторы субъективного свойства, влияющие на справедливость выносимых судьями решений // Государство и право. 2022. № 5. С. 7–19.
30. *Князев С.Д.* Еще раз о кодификации законодательства об административной ответственности в контексте правовых позиций конституционного суда Российской Федерации // Административное право и процесс. 2022. № 2.
31. *Кутафин О.Е., Лебедев В.М., Семигин Г.Ю.* Судебная власть в России: история, документы: в 6 т. / науч. консультант проекта Е.А. Скрипилев; Т. 1. Начала формирования судебной власти / отв. ред. Н.М. Золотухина; т. 6. Российская Федерация / отв. ред. Л.Б. Алексеева. М., 2003.
32. Мировая юстиция: учеб. пособие для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. Н.А. Колоколова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 45.
33. *Полякова Т.А., Минбалева А.В., Наумов В.Б.* К вопросу о кодификации информационного законодательства в условиях цифровой трансформации // Государство и право. 2024. № 1. С. 83.

34. Судебные системы Европы и Евразии: научно-энциклопедическое издание: в 3 т. Т. 1. Западная и Северная Европа / под ред. Р.А. Курбанова, Р.А. Гурбанова. М., 2019. С. 63–76.
35. Трифонова Е. Госдуме указали на действующую ошибку в законе 2018 г. // Независимая газ. 2024. 23 дек.
36. Ударцев С.Ф. Космическое государство: формирование, проблемы и перспективы. М., 2024. С. 24, 25.
37. Шатковская Т.В. Российская кодификация в историческом измерении: основные этапы, результаты и последствия // Вестник Чеченского гос. ун-та. 2020. № 3 (39). С. 157–163.
38. Яковлев В.Ф., Семигин Г.Ю. Экономическое (коммерческое) правосудие в России: в 4 т. / науч. консультант акад. В.Н. Кудрявцев. Т. 1. Зарождение и развитие коммерческого правосудия (XII–XIX вв.) / отв. ред. Л.Н. Алисова. М., 2004; т. 4. Арбитражное правосудие в Российской Федерации / отв. ред. Б.Я. Полонский. М., 2006.
11. Kleandrov M.I. Local court for higher education: historical experience of legislative regulation // Problems of legal responsibility: history and modernity: articles based on the results of the All-Russian Scientific and Legal Conference / ed. by G.N. Chebotarev. Tyumen, 2004. Part 2. Pp. 93–101 (in Russ.).
12. Kleandrov M.I. Mechanism of ethical responsibility: problems of formation. M., 2017 (in Russ.).
13. Kleandrov M.I. Was it necessary to liquidate the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation (electronic text) // Actual problems of private law: electronic collection of materials of the All-Russian Scientific and Practical Conference dedicated to the 30th anniversary of the adoption by popular vote of the Constitution of Russia (Moscow – Yakutsk, December 7–8, 2023) / comp. P.P. Battakhov, Z.I. Koryakina. Kazan, 2024. Pp. 66–70 (in Russ.).
14. Kleandrov M.I. On the model of radical autonomization of world justice in the Russian Federation // Journal of Russ. law. 2015. No. 3 (219). Pp. 31–42 (in Russ.).
15. Kleandrov M.I. On the inevitability of the development and adoption of a new Constitution of the Russian Federation and what it should contain. Part I // State and Law. 2022. No. 1. Pp. 7–18; part II. No. 3. Pp. 7–18 (in Russ.).
16. Kleandrov M.I. On the need for legislative consolidation of the status of a candidate for the position of judge in Russia // State and Law. 2018. No. 1. Pp. 29–42 (in Russ.).
17. Kleandrov M.I. On the need for psychodiagnosis of candidates for judicial positions // State and Law. 2019. No. 6. Pp. 5–17 (in Russ.).
18. Kleandrov M.I. On non-federal justice. Part III. On the need to create structures with the powers of a judicial body at a level lower than world justice // State and Law. 2023. No. 10. Pp. 44–62 (in Russ.).
19. Kleandrov M.I. On problematic 2020 innovations to the Constitution of the Russian Federation in the field of the mechanism of justice // Constitutional and Municipal Law. 2021. No. 1. Pp. 7–11 (in Russ.).
20. Kleandrov M.I. On the Council of Judicial Power of the Russian Federation. M., 2016 (in Russ.).
21. Kleandrov M.I. On the trial for a self-employed rural entrepreneur // Business Law. 2018. No. 3. Pp. 54–64 (in Russ.).
22. Kleandrov M.I. On the expediency of creating departmental courts: an approach to problem formulation // Business Law. 2024. No. 4. Pp. 28–37 (in Russ.).
23. Kleandrov M.I. Responsibility of the judge. M., 2011 (in Russ.).
24. Kleandrov M.I. Reflections on the topic: can a robot be a judge? // Russ. Justice. 2018. No. 6 (146). Pp. 15–25 (in Russ.).
25. Kleandrov M.I. Court for a foreign strategic investor // Business Law. 2018. No. 1. Pp. 31–39 (in Russ.).
26. Kleandrov M.I. Judicial Corps of Russia: improving the recruitment mechanism. M., 2019 (in Russ.).
27. Kleandrov M.I. Judicial community: structure, organizational and legal development. M., 2014 (in Russ.).

REFERENCES

1. Bibliography on constitutional justice / author-comp. M.A. Mityukov. 2nd ed., modified, rev. and expanded. M., 2011 (in Russ.).
2. The Great Legal Encyclopedia. M., 2005. P. 249 (in Russ.).
3. Vlasov V.I. The history of judicial power in Russia. The first book (1019–1917). M., 2003. The second book (1917–2003). M., 2004 (in Russ.).
4. Gorban V.S., Savenkov D.A. Judicial system: the state and current trends in the development of the system of courts of general jurisdiction in Germany (scientific commentary on the Law of the Federal Republic of Germany “On the Judicial System”). Saratov, 2019 (in Russ.).
5. The history of court and justice in Russia: in 9 vols / ed. by V.V. Ershov, V.M. Syrykh. Vol. 1: Legislation and Justice in Ancient Russia (IX – mid-XV century) / ed. by A. Koluntaev, V.M. Syrykh. M., 2020; vol. 9: History of the constitutional justice in Russia / Kryazhkov V.A., Mityukov M.A.; ed. by V.M. Syrykh, M., 2022 (in Russ.).
6. Karpov D.V. Problems of constitutional and legal guarantee of the human rights function of the judiciary in the Russian Federation: abstract ... PhD in Law. N. Novgorod, 2000. P. 13 (in Russ.).
7. Kleandrov M.I. The institution of a judge’s dissenting opinion: what is its significance and main functions? // Russ. Justice. 2019. No. 9. Pp. 14–24 (in Russ.).
8. Kleandrov M.I. The institute of the oath of the Russian judge: the defect of the formula and the constitutional responsibility for violations // Journal of Russ. law. 2020. No. 2. Pp. 58–71 (in Russ.).
9. Kleandrov M.I. Constitutionally significant imperfections of judicial power in the Russian Federation // Herald of the Russian Academy of Sciences. 2018. Vol. 88. No. 10. Pp. 886–896 (in Russ.).
10. Kleandrov M.I. The Constitution of the Russian Federation and the participation of citizens in the administration of justice // State and Law. 2018. No. 12. Pp. 30–43 (in Russ.).

28. *Kleandrov M.I.* Judge or non-judge: on the institution of nullity of a judicial act // *Russ. Justice*. 2016. No. 12 (128). Pp. 29–38 (in Russ.).
29. *Kleandrov M.I.* Subjective factors affecting the fairness of decisions made by judges // *State and Law*. 2022. No. 5. Pp. 7–19 (in Russ.).
30. *Knyazev S.D.* Once again on the codification of legislation on administrative responsibility in the context of the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation // *Administrative Law and Process*. 2022. No. 2 (in Russ.).
31. *Kutafin O.E., Lebedev V.M., Semigin G. Yu.* Judicial power in Russia: history, documents: in 6 vols. / scientific project consultant E.A. Skripilev: Vol. 1. The beginning of the formation of judicial power / ed. by N.M. Zolotukhina; vol. 6. Russian Federation / ed. by L.B. Alekseeva. M., 2003 (in Russ.).
32. *World Justice: textbook student's handbook universities studying in the specialty "Jurisprudence"* / ed. by N.A. Kolokolov. 2nd ed., rev. and add. M., 2014. P. 45 (in Russ.).
33. *Polyakova T.A., Minbaleev A.V., Naumov V.B.* On the issue of codification of information legislation in the context of digital transformation // *State and Law*. 2024. No. 1. P. 83 (in Russ.).
34. *Judicial systems of Europe and Eurasia: scientific and encyclopedic edition: in 3 vols. Vol. 1. Western and Northern Europe* / ed. by R.A. Kurbanov, R.A. Gurbanov. M., 2019. Pp. 63–76 (in Russ.).
35. *Trifonova E.* The State Duma pointed out the current error in the law 2018 // *Nezavisimaya gazeta*. 2024. December 23 (in Russ.).
36. *Udartsev S.F.* The space State: formation, problems and prospects. M., 2024. Pp. 24, 25 (in Russ.).
37. *Shatkovskaya T.V.* Russian codification in the historical dimension: main stages, results and consequences // *Bulletin of the Chechen State University*. 2020. No. 3 (39). Pp. 157–163 (in Russ.).
38. *Yakovlev V.F., Semigin G. Yu.* Economic (commercial) justice in Russia: in 4 vols. / scientific consultant academician V.N. Kudryavtsev, vol. 1. The origin and development of commercial justice (XII–XIX centuries) / ed. by L.N. Alisova, M., 2004; vol. 4. Arbitration Justice in the Russian Federation / ed. by B. Ya. Polonsky. M., 2006 (in Russ.).

Сведения об авторе

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

Authors' information

KLEANDROV Mikhail I. —
 Corresponding Member
 of the Russian Academy of Sciences,
 Doctor of Law, Professor,
 Chief Researcher, Institute of State and Law
 of the Russian Academy of Sciences;
 10 Znamenska str., 119019 Moscow, Russia

УДК 347



ЗАЩИТА НЕИМУЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА КАК КЛЮЧЕВОЙ ЭЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ИСКАЖЕНИЯМ ИСТОРИЧЕСКОГО ПУТИ РОССИИ

© 2025 г. Е. В. Михайлова

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: e.v.mihailova@bk.ru

Поступила в редакцию 10.01.2025 г.

Аннотация. Статья посвящена поиску концептуальных основ системного правового механизма, способного обеспечить эффективную защиту нарушенных или оспариваемых неимущественных прав и интересов Российского государства и его многонационального народа, а также их правовую превенцию. Отправной точкой исследования служит конституционное положение, определяющее нравственность как основу отечественного государственно-правового регулирования. Закрепленные Указом Президента РФ В.В. Путина традиционные российские духовно-нравственные ценности рассматриваются как основание и высшее содержание всех правовых принципов, норм, а также регулируемых ими гражданских прав, свобод и законных интересов. Заявлено о необходимости имплементации традиционных российских духовно-нравственных ценностей в систему объектов судебной защиты, разработки эффективного механизма их охраны, защиты и восстановления. Российское государство признается полноправным субъектом гражданского права, обладающим как имущественными, так и неимущественными интересами, для защиты которых предложено сформировать самостоятельную процессуальную форму.

Ключевые слова: государство как субъект гражданского права, неимущественные интересы государства, традиционные российские духовно-нравственные ценности, законный интерес, принципы, судебная защита, гражданское судопроизводство, арбитражное судопроизводство, административное судопроизводство, правовая превенция, нотариат, прокуратура, признание сделки недействительной, правовой статус суда.

Цитирование: Михайлова Е. В. Защита неимущественных интересов Российского государства как ключевой элемент правового механизма противодействия искажениям исторического пути России // Государство и право. 2025. № 4. С. 59–71.

DOI: 10.31857/S1026945225040047

PROTECTION OF NON-PROPERTY INTERESTS OF THE RUSSIAN STATE AS A KEY ELEMENT OF THE LEGAL MECHANISM FOR COUNTERACTING DISTORTIONS OF RUSSIA'S HISTORICAL PATH

© 2025 E. V. Mikhailova

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

E-mail: e.v.mikhailova@bk.ru

Received 10.01.2025

Abstract. The article is devoted to the search for the conceptual foundations of a systemic legal mechanism capable of ensuring effective protection of violated or disputed non-property rights and interests of the Russian state and its multinational people, as well as their legal prevention. The starting point of the study is the constitutional provision defining morality as the basis of domestic state and legal regulation. Traditional Russian spiritual and moral values, enshrined in the Decree of the President of the Russian Federation V.V. Putin, are considered as the basis and highest content of all legal principles, norms, as well as the civil rights, freedoms and legitimate interests regulated by them. The need to implement traditional Russian spiritual and moral values in the system of objects of judicial protection, to develop an effective mechanism for their protection, defense and restoration is stated. The Russian state is recognized as a full-fledged subject of civil law, possessing both property and non-property interests, for the protection of which it is proposed to form an independent procedural form.

Key words: state as a subject of civil law, non-property interests of the state, traditional Russian spiritual and moral values, legitimate interest, principles, judicial protection, civil proceedings, arbitration proceedings, administrative proceedings, legal prevention, notary, prosecutor's office, recognition of a transaction as invalid, legal status of the court.

For citation: *Mikhailova, E.V. (2025). Protection of non-property interests of the Russian state as a key element of the legal mechanism for counteracting distortions of Russia's historical path // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 4, pp. 59–71.*

Механизм защиты интересов государства: материальный и процессуальный аспекты

Защита права — это центральная, ключевая, категория юридической доктрины. Любые рассуждения о природе тех или иных прав, порядке их реализации беспочвенны, если находятся в отрыве от концепции механизма их защиты в случае нарушения. По меткому выражению выдающегося отечественного правоведа Е.В. Васьковского, «хороший суд — основа государственного строя»¹.

Согласно ст. 45 Конституции РФ, государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российском государстве гарантируется. В ст. 2 Основного Закона сказано, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Таким образом, конституционными объектами судебной защиты в нашей стране являются права и свободы, принадлежащие человеку и гражданину.

При этом Конституция РФ прямо не включает в перечень объектов судебной защиты права и интересы Российского государства. Так обстояло дело на протяжении всей постсоветской истории, когда приоритет всецело был отдан правам и свободам человека².

С одной стороны, явный приоритет защиты частных прав и интересов, который прослеживается в тексте Конституции РФ, свидетельствует о развитой демократии и правовом характере нашего государства. С другой — поскольку любой публичный интерес представляет собой совокупность усредненных частных интересов, а его носителем выступает

¹ *Васьковский Е.В. Учебник гражданского процесса / под ред. В.А. Томсинова. М., 2003. С. 18.*

² Т.Я. Хабриева справедливо отметила, что «человек и его права — это единственная ценность, которая прямо указана в Конституции (ст. 2). Остальные ценности могут быть выведены путем анализа преамбулы и толкования отдельных статей Конституции. <...> Согласно преамбуле к национальным социокультурным (ментальным) ценностям можно, вероятно, отнести гражданский мир и согласие, государственное единство, любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость, почтение к памяти предков, осознание себя частью мирового сообщества» (см.: *Хабриева Т.Я. Новый концепт соразмерности в конституционном праве (основные тезисы). URL: <https://ksrf.ru/ru/Info/Conferences/Documents/2019Khabrieva.pdf> (дата обращения: 11.08.2023))*.

государство — первичными должны быть вопросы обеспечения и защиты именно прав и интересов Российской Федерации, т.е. неограниченного круга лиц. Как писала М.С. Шакарян, органы государственной власти и управления, участвуя в гражданском процессе, имеют не личную заинтересованность в деле, а государственную, общественную³.

Важно особо подчеркнуть, что защита государства есть не защита интересов чиновничьего аппарата, но защита общего интереса всего многонационального российского народа⁴.

Несомненно, что правосудие должно служить защите и восстановлению не только частных, но и публичных интересов в сфере гражданской юрисдикции. Однако на сегодняшний день указание на защиту прав и интересов Российского государства, его субъектов, муниципальных образований встречается не во всех процессуальных кодексах. Даже в ст. 3 Кодекса административного судопроизводства РФ, посвященной задачам административного судопроизводства⁵, не говорится ни слова о защите интересов государства.

Существующая в настоящее время «презумпция вины государства», которая лежит в основе его процессуальной обязанности доказывать в гражданском судебном процессе законность и обоснованность оспариваемых гражданином публично-правовых актов, решений, действий (бездействия) не отвечает современным вызовам, требующим защитить основы государственного строя, обеспечить охрану и защиту национальных интересов и сосредоточить все силы на противодействии искажениям исторической правды и цивилизационного пути нашего Отечества. На это указывал и Президент РФ В.В. Путин⁶, и Конституционный Суд РФ⁷.

³ См.: Шакарян М.С. Избр. труды. СПб., 2014. С. 769.

⁴ Н.М. Коркунов справедливо указывал: «Нельзя искать основания различия частного и публичного права в различии тех интересов, которые дают содержание частноправовым и публично-правовым отношениям. Основание различия следует искать в различии не фактического, бытового основания этих отношений, а в различии их юридической формы» (см.: Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 2003. С. 222).

⁵ Статья 3 КАС РФ устанавливает: «Задачами административного судопроизводства являются: <...> 2) защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений».

⁶ Президент РФ В.В. Путин подчеркнул: «Попытки ряда государств переписать, перелицевать мировую историю становятся все агрессивнее и по большому счету имеют очевидную цель в отношении нашего общества как минимум: разобщить, лишить нас ориентиров, в конечном счете ослабить Россию и повлиять на ее суверенитет, по сути дела, раскатать суверенитет» (см.: URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/69836> (дата обращения: 21.11.2024)).

⁷ Конституционный Суд РФ неоднократно указывал, что «конституционные гарантии судебной защиты распространяются

Таким образом, защита Российского государства и его духовно-нравственных основ сегодня — первоочередная задача, а *основная цель научных исследований заключается в разработке эффективного механизма противодействия нарушению государственных (национальных) интересов*.

Начать следует с того, что Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования наряду с физическими и юридическими лицами являются субъектами гражданского права (п. 1 ст. 2 ГК РФ). При этом законодатель устанавливает одно условие участия публично-правовых образований в гражданском обороте: равенство с другими субъектами. Но каких-либо специальных изъятий из их гражданско-правового статуса гражданским законодательством не предусмотрено.

Вместе с тем О.Е. Кутафин писал о необходимости учета особенностей статуса публично-правовых образований⁸. Это справедливое утверждение подтверждается правовой позицией Конституционного Суда РФ⁹.

Безусловно, участвуя в гражданских и хозяйственных отношениях, государство руководствуется не личными, частными, интересами, а интересами общественными — государственными¹⁰. При этом

как на сферу гражданско-правовых отношений, так и на отношения государства и личности в публично-правовой сфере» (см.: постановление Конституционного Суда РФ от 28.12.2022 № 59-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 19, статьи 21 Федерального закона «О почтовой связи» и пункта 2 статьи 62 Федерального закона «О связи» в связи с жалобой гражданина М.Д. Малинина». URL: <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-28122022-n-59-p/> (дата обращения: 22.11.2024)).

⁸ По мнению О.Е. Кутафина, «признавая публично-правовые образования субъектами гражданского права, нельзя не учитывать особенности их статуса, связанные с обладанием ими публичной властью, позволяющей им часто самим определять правопорядок в целом, включая и случаи, а также пределы собственного участия в гражданских правоотношениях» (см.: Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал рос. права. 2007. № 1. С. 46–54).

⁹ Конституционный Суд РФ указал: «Особенности статуса публично-правовых образований предопределяют направленность их деятельности на достижение публично значимой цели, а также соответствующую этой цели возможность использовать бюджетные средства» (см.: постановление Конституционного Суда РФ от 03.10.2023 № 46-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 131 Гражданского кодекса Российской Федерации и пункта 5 части 2 статьи 14 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» в связи с жалобой гражданки Т.В. Солодовниковой» // СЗ РФ. 2023. № 42, ст. 7596).

¹⁰ Правы также авторы, полагающие, что «особенность правоспособности государства проявляется в том, что оно участвует в имущественных правоотношениях с целью решения задач публичной власти» (см.: Манукян А.Р., Кириллова Е.А. Концепция правосубъектности государства в гражданских правоотношениях // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 5. С. 94–98).

оно добровольно ограничивает свои полномочия, выступая наравне с другими субъектами гражданского оборота¹¹.

Судебная защита прав и интересов Российского государства в сфере гражданской юрисдикции осуществляется в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства. Рассмотрение и разрешение судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел с участием публичных образований происходит сегодня по общим правилам рассмотрения дел гражданско-правового характера (в порядке искового производства), без учета специфики реализуемого государством интереса и его общественных задач.

В структуре ГПК РФ и АПК РФ отсутствуют специальные нормы, устанавливающие правила рассмотрения и разрешения судами частноправовых дел с участием публично-правовых образований. Между тем несомненно, что и правовой статус суда в этих делах должен отличаться от его статуса в делах искового характера, и процессуальные права и обязанности субъектов спорных материально-правовых отношений с участием государства должны иметь серьезную специфику. Подтверждением этому служит правовая позиция, высказанная Конституционным Судом РФ по вопросу применения института исковой давности по искам прокуратуры об обращении в собственность государства имущества, полученного государственными служащими в обход антикоррупционных норм¹².

Таким образом, сегодня есть настоятельная *потребность в создании эффективного механизма судебной защиты прав и интересов государства в сфере гражданской юрисдикции*.

Однако в существующих научных исследованиях по данной проблеме речь идет в основном об имущественных правах государства как участника гражданского оборота. Согласно господствующему в отечественной цивилистической науке вплоть до сегодняшнего дня взгляду, личные неимущественные права могут принадлежать только гражданам.

¹¹ Представляется верной позиция Р.Р. Садриевой по данному вопросу: «Априори государство как участник гражданских правоотношений является носителем политической власти и суверенитета, и поэтому в нормативном порядке определяет характер и порядок участия субъектов права в гражданских правоотношениях (в том числе и самого государства как участника этих отношений). Участвуя в гражданских правоотношениях, оно в добровольном порядке ограничивает свой иммунитет» (см.: Садриева Р.Р. К вопросу о сущности государства как субъекта гражданского права // Актуальные проблемы рос. права. 2015. № 5 (54). С. 70).

¹² См.: постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.2024 № 49-П «По делу о проверке конституционности статей 195 и 196, пункта 1 статьи 197, пункта 1 и абзаца второго пункта 2 статьи 200, абзаца второго статьи 208 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросом Краснодарского краевого суда» // СЗ РФ. 2024. № 46, ст. 7029.

Этот подход соответствует и нормам действующего гражданского законодательства. Так, согласно норме ст. 150 ГК РФ¹³, нематериальные блага могут принадлежать физическому лицу от рождения или в силу закона. *О государстве как обладателе нематериальных прав законодатель умалчивает*.

Возникает закономерный вопрос: являются ли публично-правовые образования обладателями нематериальных интересов или в отношении них может идти речь об обладании лишь имущественными правами?

Обратившись к Конституции РФ, видим, что в качестве объекта правового регулирования в ст. 55 названа *нравственность*. Причем нравственность составляет государственный интерес, поскольку говорится о возможности ограничения прав и свобод человека и гражданина, в том числе в целях *защиты нравственности*. Следовательно, нравственность — это правовая категория. Ее содержанием выступают духовные ценности.

С момента подписания Президентом РФ В.В. Путиным Указа от 9 ноября 2022 г. № 809¹⁴ (далее — Указ Президента РФ № 809) традиционные российские духовно-нравственные ценности следует относить к числу самостоятельных объектов судебной защиты, а *государство следует признать обладателем не только имущественных прав, но и неимущественных интересов*.

В п. 5 названного Указа Президента РФ перечислены традиционные ценности¹⁵. Очевидно, что данный перечень не систематизирован, и часть нематериальных благ относится к человеку и гражданину (например, жизнь, достоинство, права и свободы), а часть — к Российскому государству. Последних — большинство: гражданственность, служение Отечеству и ответственность за его судьбу, высокие нравственные идеалы, крепкая семья, созидательный

¹³ Пункт 1 ст. 150 ГК РФ устанавливает: «Жизнь и здоровье, достоинство личности, личная неприкосновенность, честь и доброе имя, деловая репутация, неприкосновенность частной жизни, неприкосновенность жилища, личная и семейная тайна, свобода передвижения, свобода выбора места пребывания и жительства, имя гражданина, авторство, иные нематериальные блага, принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона, неотчуждаемы и непередаваемы иным способом».

¹⁴ См.: Указ Президента РФ от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» // СЗ РФ. 2022. № 46, ст. 7977.

¹⁵ Пункт 5 Указа Президента РФ от 09.11.2022 № 809 устанавливает: «К традиционным ценностям относятся жизнь, достоинство, права и свободы человека, патриотизм, гражданственность, служение Отечеству и ответственность за его судьбу, высокие нравственные идеалы, крепкая семья, созидательный труд, приоритет духовного над материальным, гуманизм, милосердие, справедливость, коллективизм, взаимопомощь и взаимоуважение, историческая память и преемственность поколений, единство народов России».

труд, приоритет духовного над материальным, гуманизм, милосердие, справедливость, коллективизм, взаимопомощь и взаимоуважение, историческая память и преемственность поколений, единство народов России.

Необходимо также отметить, что содержащийся в Указе перечень не может считаться исчерпывающим, он закрепляет лишь фундаментальные духовно-нравственные ценности, являющиеся основой публичных (государственных) нематериальных интересов¹⁶.

Итак, Российское государство является полноправным субъектом гражданского права, то есть обладает гражданской правоспособностью, способно иметь и реализовывать все гражданские права и законные интересы, регулируемые нормами гражданского законодательства.

Следует признать, что, как и всем прочим субъектам гражданского права, *государству принадлежат не только имущественные, но и неимущественные права и интересы*. Их правовая регламентация в настоящее время должна осуществляться на основе Указа Президента РФ № 809.

Полагаем, что *одной из первоочередных задач сегодня должна стать имплементация духовно-нравственных ценностей в систему гражданско-правового регулирования, в связи с чем необходимо определить их место в системе объектов гражданских прав и судебной защиты*.

Правовая природа и виды традиционных российских духовно-нравственных ценностей в системе объектов судебной защиты

Прежде всего фундаментальное понятие традиционных духовно-нравственных ценностей в настоящее время в юридической науке не разработано.

Одни исследователи полагают, что традиционные ценности служат пределами ограничения правового регулирования¹⁷. Этот подход характеризуется при-

матом частного над публичным, и вместо того, чтобы гарантировать государственные интересы, его приверженцы исходят из идеи формирования ограничений для государственного регулирования. Помимо этого совершенно неясно, как патриотизм или гражданственность, историческая память могут выступать «сдерживателями» законодателя.

Другие авторы верно отмечают, что традиционные духовно-нравственные ценности составляют основу цивилизации¹⁸, но их рассуждения лишены практической составляющей и не позволяют ответить на основной вопрос о месте традиционных духовно-нравственных ценностей в системе объектов гражданско-правового регулирования и механизме их защиты.

На наш взгляд, *традиционные ценности следует отнести к нематериальным благам публично-правовой природы*¹⁹. Как указывает В.К. Андреев, нематериальные блага существенно отличаются от материальных, в том числе в части способов защиты²⁰. При этом исследователи справедливо полагают, что нематериальное благо — это не имеющая экономического выражения ценность²¹. Считаем, что *государство, как и человек, имеет свой неповторимый облик, репутацию, в качестве которых выступают историческая правда и другие духовно-нравственные ценности, и это невозможно отрицать*.

¹⁸ Так, Н.С. Семенова полагает, что традиционные духовно-нравственные ценности «тысячелетиями составляли духовную, нравственную основу цивилизации, каждого народа: ценностей традиционной семьи, подлинной человеческой жизни, в том числе и жизни религиозной, жизни не только материальной, но и духовной, ценностей гуманизма и разнообразия мира» (см.: Семенова Н.С. Традиционные ценности в. «прав ЛГБТ (запрещена в России. — Прим. ред.)» в рамках реализации права на образование: международно-правовой подход // Вестник РУДН. Сер. «Юридические науки». 2016. № 4. С. 82–98).

¹⁹ См. об этом подр.: Михайлова Е.В., Бутрим И.И. Теоретико-правовые подходы к определению способов и процессуальных форм защиты традиционных ценностей в Российском государстве // Государство и право. 2023. № 9. С. 44–52.

²⁰ В.К. Андреев пишет: «Существо нематериального блага в отличие от имущественного права состоит в его нетоварности, принадлежности гражданину от рождения или в силу закона, а не в порядке правопреемства или дееспособности. Нематериальные блага не включаются в содержание правоспособности гражданина (ст. 18 ГК РФ). Защита нарушенных нематериальных благ, а также защита от действий, посягающих или создающих угрозу посягательства на материальное благо, осуществляются в случаях и порядке, предусмотренных ГК РФ и другими законами. Способы защиты обычных гражданских прав (ст. 12 ГК РФ) используются для защиты нематериальных благ в случаях и пределах, которые соответствуют существу нематериальных благ» (см.: Андреев В.К. Существо нематериальных благ и их защита // Журнал рос. права. 2014. № 3. С. 27–33).

²¹ См.: Амагиров А.В. Понятие «нематериальное благо» в российском праве // Вестник Бурятского ун-та. 2012. № 2. С. 244–248.

¹⁶ Правы авторы, отмечающие, что «исчерпывающего перечня традиционных ценностей человечества не существует. На различных этапах исторического развития они неодинаковы» (см.: Казановская Ю.А. Достоинство личности как традиционная ценность международного и внутригосударственного права // Ленинградский юрид. журнал. 2013. № 2 (32). С. 50–56).

¹⁷ Так, П.А. Якушев считает, что «традиционные ценности, во-первых, выступают критерием отнесения того или иного права к “абсолютным”, не подлежащим ограничению со стороны государства, во-вторых, являются ориентиром для законодателя при ограничении иных прав, в-третьих, являются пределами ограничения права при реализации законодательно установленных ограничений, в-четвертых, выступают пределами и критериями ограничения прав в процессе правоприменительной деятельности» (см.: Якушев П.А. Традиционные ценности как пределы ограничения прав // Юрид. техника. 2018. № 12. С. 371–374).

Очернение, опорочивание нашего государства, откровенная ложь о его роли в мировой истории — с этими негативными проявлениями сегодня Россия столкнулась лицом к лицу. К сожалению, в отечественной правовой системе не существует эффективного механизма борьбы с такими элементами предательства и спонсируемой недружественными странами «грязной» пропагандой. В настоящее время законодательный орган страны разрабатывает отдельные элементы такого механизма — например, прошел первое чтение в Государственной Думе законопроект о противодействии обогащению граждан, признанных в установленном законом порядке иностранными агентами²². Но этого недостаточно. Правовой механизм противодействия нарушениям имущественных и неимущественных интересов Российского государства должен носить не «точечный», а системный характер и включать в себя: *судебную защиту, административную защиту и внесудебную охрану прав и интересов Российского народа и государства*.

Основная сложность состоит в том, что *в российской юридической науке отсутствует концепция неимущественных прав государства. Она нуждается в серьезнейшей разработке*.

Кроме того, *нравственность и традиционные российские духовные ценности не включены в систему обязательств судебной защиты*.

В действующем гражданском законодательстве не содержится перечня нематериальных интересов государства, духовно-нравственных ценностей. Не закреплено и процессуальной специфики их защиты.

Поэтому традиционные ценности «в чистом виде» выделить достаточно сложно. Они так или иначе включены практически в каждую правовую норму. Например, отношения, регулируемые семейным законодательством и связанные с правами родителей, ребенка, напрямую связаны с целым рядом традиционных семейных ценностей²³. Однако это не прописано в правовых нормах — а значит, *суды не могут ссылаться на нарушения неимущественных интересов государства в выносимых ими судебных актах*.

Указом Президента РФ № 809 закреплено определение традиционных ценностей²⁴. Используемые

понятия имеют очень широкий, неопределенный характер и допускают многозначное толкование. Например, категория «высокие нравственные идеалы» позволяет включить в нее любые представления, которые человек субъективно высоко ценит. А представления о жизни у разных людей разные: для одного важны служение ближнему, честность, общественная полезность, взаимовыручка и т.п., а для другого — собственные интересы. И здесь весьма трудно обосновать, почему собственный интерес не может быть «высоким нравственным идеалом». Особенно в связи с тем, что права и свободы человека прямо названы в качестве традиционной ценности. Помимо этого Конституция РФ буквально пронизана пониманием прав, свобод, достоинства личности как высших ценностей в нашем государстве. Об этом справедливо писали многие авторы, как дореволюционные²⁵, так и современные²⁶.

Традиционные российские духовно-нравственные ценности, безусловно, следует относить к области публичного права. Они составляют интерес не отдельных граждан или групп, но *интерес всего российского народа*. В этом смысле они выступают в качестве *общественных, публичных, интересов*. Р.Е. Гукасян считал, что общественный интерес — это интерес государственный, который необходимо отличать от разнообразных корпоративных интересов, т.е. интересов отдельных общественных групп²⁷. Поэтому думается, что традиционные ценности — это ценности общественные, или государственные. В поддержку этого мнения можно привести правовую позицию Конституционного Суда РФ, который признал соответствующими Конституции положения Семейного кодекса РФ в части установления его нормами понятия брака как союза мужчины и женщины²⁸. Как видно, Конституционный Суд РФ

пространства страны, укрепляющие гражданское единство, нашедшие свое уникальное, самобытное проявление в духовном, историческом и культурном развитии многонационального народа России».

²⁵ Н.М. Коркунов по этому поводу писал: «Дело осложняется тем, что нравственные воззрения у людей не одинаковы. Только при особенно близких отношениях между людьми столкновение их интересов может быть улажено посредством одной оценки» (см.: Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 59).

²⁶ См., напр.: Липкина Н.Н. Правовая природа международно-правового обязательства уважать достоинство человека // Вестник СГЮА. 2013. № 1 (90). С. 176–182; Варламова Н.В. Принципиальное единство права и прав человека // Труды ИГП РАН. 2018. Т. 13. № 4. С. 83–124.

²⁷ См.: Гукасян Р.Е. Избр. труды по гражданскому процессу. М., 2008. С. 240, 241.

²⁸ Конституционный Суд РФ указал следующее: «Формально оспаривая конституционность пункта 1 статьи 12 Семейного кодекса Российской Федерации, заявитель фактически требует государственного признания своих взаимоотношений с другим мужчиной путем их регистрации в виде особого защищаемого государством союза» (см.: Определение Конституционного Суда РФ

²² См.: законопроект № 769486-8 «О внесении изменений в Федеральный закон “О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием”». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/769486-8> (дата обращения: 27.11.2024).

²³ См. об этом подр.: Михайлова Е.В., Бутрим И.И. Указ. соч. С. 44–52.

²⁴ Пункт 4 Указа Президента РФ от 09.11.2022 № 809 устанавливает: «Традиционные ценности — это нравственные ориентиры, формирующие мировоззрение граждан России, передаваемые от поколения к поколению, лежащие в основе общероссийской гражданской идентичности и единого культурного

отказал в удовлетворении требования заявителя, руководствуясь именно традиционными российскими духовно-нравственными ценностями всего многонационального российского народа.

Поскольку традиционные ценности относятся к сфере публичных интересов, нельзя согласиться с тем, что одним из условий существования традиционных духовно-нравственных ценностей является также желание каждого отдельного человека быть частью общества, разделять его ценности²⁹. *Традиционные духовно-нравственные ценности существуют независимо от чьего-либо индивидуального усмотрения. Нарушение, поспание традиционных российских духовно-нравственных ценностей является нарушением основ публичного порядка, государственного интереса.*

Именно поэтому основные виды ответственности, предусмотренные действующим отечественным законодательством за нарушения в сфере традиционных ценностей — это уголовная и административная ответственность. Например, в соответствии со ст. 6.21 КоАП РФ административная ответственность установлена за пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений и (или) предпочтений, смены пола. Таким образом, закрепленная законом мера ответственности за совершение названных действий позволяет определить, что традиционные сексуальные отношения, предпочтения и неприкосновенность половой принадлежности — это одна из разновидностей традиционных российских ценностей.

Судебная защита традиционных духовно-нравственных ценностей как механизм противодействия искажению исторической правды

Рассматривать российские традиционные духовно-нравственные ценности в отрыве от вопроса об их защите не имеет никакого практического смысла. Как уже было сказано, отсутствие эффективного механизма судебной защиты нивелирует любое право или интерес.

Традиционные российские духовно-нравственные ценности не закреплены в системе объектов судебной защиты. Они не названы в качестве самостоятельного объекта защиты ни в Конституции, ни в цивилистическом процессуальном законодательстве. Из содержания материального и процессуального законодательства *до сих пор неясно, кто является их обладателем, в чем конкретно могут*

заключаться их нарушения и в каком процессуальном порядке их необходимо устранять.

Очевидно, что традиционные духовно-нравственные ценности напрямую связаны с моралью, нравственностью. При этом ценности у всех людей, как уже было сказано, самые разные³⁰. Традиционные духовно-нравственные ценности ближе всего к категории «законный интерес», ибо, как отмечал Ю.С. Гамбаров, «не все интересы пользуются защитой и ведут к праву»³¹. Близкой точки зрения придерживался Д.М. Чечот³².

Представляется, что понятие «традиционные духовно-нравственные ценности» шире, чем категория «интерес». Не любой интерес является ценностью, а только тот, что выполняет важнейшую социально-культурную функцию — *формирование и поддержание национальной идентичности Российского народа, его безопасности*³³. Следовательно, охраняемые законом интересы выводятся из традиционных духовно-нравственных ценностей.

Н.М. Кропачев и В.В. Архипов правильно подчеркивают, что «на наиболее высоком уровне теоретических обобщений ценности в целом — это необходимое условие функционирования правовой системы, а традиционные духовно-нравственные ценности — это их разновидность»³⁴. Вполне основательно авторы соотносят традиционные

³⁰ Н.М. Коркунов писал, что «нравственные воззрения у людей не одинаковы», однако «нравственные понятия оказываются более прогрессивными, более развитыми, чем право. Право представляет собою как бы низшую степень развития, уже пройденную нравственностью» (см.: *Коркунов Н.М.* Указ. соч. С. 59, 70).

³¹ *Гамбаров Ю.С.* Курс гражданского права. Часть общая. СПб., 1911. Т. 1. С. 377.

³² Д.М. Чечот, в свою очередь, указывал: «Реализация субъективного права приводит к осуществлению соответствующего интереса, и поэтому защита субъективного права есть одновременно и защита охраняемого этим правом интереса, который явился предпосылкой и целью субъективного права. Вместе с тем в целом ряде случаев юридические интересы лица не могут быть обеспечены с помощью субъективного права, и поэтому, фигурируя в качестве “законных” или “охраняемых законом” интересов, они осуществляются в особом порядке, который зависит от характера и содержания “охраняемого законом интереса”» (см.: *Чечот Д.М.* Избр. труды по гражданскому процессу. СПб., 2005. С. 49).

³³ Пункт 7 Указа Президента РФ от 09.11.2022 № 809 устанавливает: «Российская Федерация рассматривает традиционные ценности как основу российского общества, позволяющую защищать и укреплять суверенитет России, обеспечивать единство нашей многонациональной и многоконфессиональной страны, осуществлять сбережение народа России и развитие человеческого потенциала».

³⁴ *Кропачев Н.М., Архипов В.В.* Традиционные духовно-нравственные ценности в контексте цифровой трансформации общества: теоретико-правовые аспекты // Вестник СПбГУ. Право. 2023. Т. 14. № 2. С. 294–306.

от 16.11.2006 № 496-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Э. Мурзина на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 12 Семейного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»).

²⁹ См.: *Юзиханова Э.Г., Смелова С.В.* Государственная политика защиты традиционных ценностей // Право и управление. 2022. № 12. С. 11–14.

духовно-нравственные ценности с общеправовыми принципами³⁵.

Однако *традиционные духовно-нравственные ценности — это скорее не сами принципы права, а представления, лежащие в их основе и выводимые из их содержания*. Вместе с тем верно отмечается, что большинство традиционных духовно-нравственных ценностей можно так или иначе выявить в содержании Конституции РФ³⁶.

Классификацию традиционных духовно-нравственных ценностей можно провести в зависимости от отраслевой принадлежности соответствующей нормы права, регулирующей ответственность за нарушение тех или иных традиционных ценностей (конституционные, семейные, трудовые и т.д.). При этом будет правильно выделять и межотраслевые традиционные ценности — например, патриотизм, религиозные ценности³⁷.

Трудно согласиться с предложением осуществить разделение традиционных ценностей на основные и второстепенные³⁸. Такая дифференциация не имеет никакого практического значения. *«Второстепенные» духовно-нравственные ценности, принадлежащие определенным группам (условно — «корпоративные традиционные ценности») статусом традиционных российских духовно-нравственных ценностей не обладают, поскольку разделяются не всеми представителями многонационального российского народа*.

³⁵ Так, А.А. Иванов и С.С. Малахова полагают, что они «продолжают ряд общесоциальных юридических принципов, которые уже были выделены законодателем ранее, таких как принципы гуманизма, справедливости и другие» (см.: *Иванов А.А., Малахова С.С. Традиционные духовно-нравственные ценности и правовые принципы: сравнительный анализ юридических категорий* // Теология. Философия. Право / Theology. Philosophy. Law. 2022. № 2 (18). С. 49–56).

³⁶ Так, В.Н. Корнев отмечает, что «ряд из перечисленных традиционных духовно-нравственных ценностей либо прямо и непосредственно закреплены в соответствующих статьях Конституции Российской Федерации, либо их конституционное содержание можно вывести путем толкования положений Конституции» (см.: *Корнев В.Н. Традиционные конституционные ценности как духовно-нравственная основа единения российского общества и государства* // Правосудие/Justice. 2023. Т. 5. № 1. С. 8–15).

³⁷ См. об этом подр.: *Михайлова Е.В., Бутрим И.И.* Указ. соч. С. 44–52.

³⁸ Так, Е.И. Галяшина и К.М. Богатырев выдвинули предложение о разделении «всего множества традиционных российских духовно-нравственных ценностей на так называемое “ядро” и периферию. Ядерные ценности — наиболее значимые и при этом единые для всего общества, поддерживаемые и стимулируемые существующей системой права» (см.: *Галяшина Е.И., Богатырев К.М. Понятие «традиционные российские духовно-нравственные ценности» в контексте обеспечения медиabezопасности в интернет-среде* // Lex russica. 2022. Т. 75. № 10 (191). С. 138–147).

Процессуальная форма защиты традиционных духовно-нравственных ценностей

Как известно, материально-правовая природа правоотношений определяет процессуальные особенности рассмотрения и разрешения споров, вытекающих из этих правоотношений. Вынося решение по делу, суд обязан его мотивировать и обосновать соответствующими нормами материального и процессуального права³⁹.

Способы защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов можно дифференцировать на два вида: государственный (судебный) и негосударственный, альтернативный, частноправовой способ (посредством третейского разбирательства гражданских дел).

Поскольку традиционные духовно-нравственные ценности регулируются нормами публичного права (так как имеют характер общественных, государственных, интересов), то *третейское разбирательство (арбитраж) как способ защиты к ним не применим*. По нашему мнению, это должно найти отражение в нормах действующего законодательства — *из компетенции арбитражей необходимо исключить споры, предмет которых выступают традиционные духовно-нравственные ценности*.

Таким образом, *единственно возможным способом защиты нарушенных или оспариваемых традиционных духовно-нравственных ценностей является судебная защита*⁴⁰.

В соответствии со ст. 118 Конституции РФ правосудие осуществляется посредством судопроизводства: гражданского, уголовного, административного, арбитражного и конституционного.

К административному судопроизводству отнесено рассмотрение дел публично-правового характера. Пленум Верховного Суда РФ указал, что публично-правовыми являются дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников⁴¹.

³⁹ В п. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2003 № 23 (ред. от 23.06.2015) «О судебном решении» указано: «Решение является законным в том случае, когда оно принято при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению, или основано на применении в необходимых случаях аналогии закона или аналогии права (часть 1 статьи 1, часть 3 статьи 11 ГПК РФ)» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁰ См. об этом подр.: *Михайлова Е.В., Бутрим И.И.* Указ. соч. С. 44–52.

⁴¹ См.: Пункт 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 (ред. от 17.12.2020) «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Росс. газ. 2016. 3 окт.

Однако, сказать, что все публично-правовые дела на сегодняшний день разрешаются в рамках административного судопроизводства, нельзя. По правилам гражданского судопроизводства рассматриваются дела особого производства, приказного, упрощенного, а также дела, связанные с оспариванием и выдачей исполнительных листов на решения третейских судов (арбитражей). Кроме этого существуют отдельные категории гражданских дел, которые основаны на властном подчинении одной стороны другой и, строго говоря, должны быть определены как публично-правовые⁴².

В целом гражданское право представляет собой конгломерат частных и публичных правовых норм. Т.Е. Абова, отвечая в интервью журналу «Юрист» на вопрос корреспондента о природе хозяйственных правоотношений, уже в 2009 г. признавала, что в них тесно переплетены публично-правовые и частноправовые начала⁴³. Тогда же была высказана правильная мысль о том, что публично-правовое образование, выступая стороной сделки, является субъектом частного права, но при реализации властных полномочий оно должно рассматриваться как субъект права публичного⁴⁴.

Поэтому судам, рассматривающим споры, предметом которых являются нарушенные или оспа-

⁴² Это, например, дела о лишении и ограничении родительских прав; пенсионные и служебные споры; споры, возникающие из отношений по принудительному изъятию земельных участков для государственных и муниципальных нужд, и др.

⁴³ «Отношения, связанные с государственными заказами на поставку продукции, предоставление услуг и работ, обладают спецификой, обусловленной наличием в этих отношениях публичных начал. Эти отношения распадаются на две части: размещение заказа государственными (муниципальными) органами на основе конкурса или аукциона; заключение и исполнение соответствующих договоров (поставки, оказания услуг или осуществления работ) между предприятием — победителем конкурса (аукциона) — заказчиками и другой стороной — получателями продукции, услуг, работ. В этих отношениях публично-правовые и частноправовые начала тесно переплетены между собой. <...> Тем не менее эти отношения регулируются Гражданским кодексом и принятым на его основе законодательством о государственных заказах. Публично-правовые начала свойственны и иным отношениям, регулируемым ГК. Это — регистрация права собственности на недвижимость и сделки с ним, регистрация юридических лиц, регистрация морских и иных судов и права собственности на них и т.д.» (см.: Абова Т.Е. Настоящий ученый живет в своих трудах... // Юрист. 2009. № 6. С. 5—11).

⁴⁴ Так, Л. Чантурия отмечал, что «государственный орган, приобретающий автомашину, ничем не отличается от гражданина, покупающего автомашину. Но государство, отбирающее путем экспроприации или конфискации собственность у гражданина, уже не может рассматриваться как субъект частного права, поэтому эти отношения не являются гражданско-правовыми и их не должно быть в гражданских кодексах» (см.: Чантурия Л. О частном и публичном в гражданском праве: некоторые аспекты кодификации гражданского права // Юрист. 2009. № 6. С. 26—32).

риваемые традиционные духовно-нравственные ценности, нужно исходить из следующего.

Установленное судом нарушение традиционных духовно-нравственных ценностей должно выступать основанием для признания тех или иных гражданских правоотношений недействительными. Например, в случае, если брачным договором установлен порядок воспитания ребенка, не соответствующий традиционным семейным ценностям, соответствующее условие должно быть признано недействительным.

Применение в деле о защите традиционных ценностей правовых норм должно в большинстве случаев предполагать аналогию закона и аналогию права. Суд, выявивший отсутствие нормы, прямо регулирующей отношения в сфере тех или иных традиционных духовно-нравственных ценностей, применяет норму, регулиющую сходные отношения, а при отсутствии их — принципы права. Следует также помнить и о том, что Конституция РФ является актом прямого действия, и суд вправе основывать свое решение на ее положениях.

Представляется, что в целях наиболее эффективной защиты традиционных духовно-нравственных ценностей будет правильно разрешить судам основывать решения не только на нормах действующего материального и процессуального законодательства, но и на Постановлениях Пленума Верховного Суда РФ. Поскольку, как было показано выше, выявление традиционных духовно-нравственных ценностей часто требует толкования правовых норм, то наиболее оптимальным способом обеспечения единообразия судебной практики должно выступать следование судов разъяснениям, даваемым Верховным Судом РФ.

Несмотря на то что ряд спорных отношений публично-правовой природы и на сегодняшний день рассматривается по правилам гражданского судопроизводства, все же основное их число относится к административному судопроизводству.

Процессуальные особенности административного судопроизводства заключаются в особенностях правового статуса суда, рассматривающего дело. В отличие от гражданского судопроизводства, в котором он разрешает спор о праве гражданском, в рамках административного судопроизводства суд проверяет законность и обоснованность действий (бездействия), актов и решений органов публичной власти. Это обуславливает его высокую (в сравнении с гражданским процессом) процессуальную активность, право выходить в необходимых случаях за пределы требований и доводов сторон, по собственной инициативе истребовать доказательства (ч. 2 ст. 14 КАС РФ).

Такой подход законодателя является правильным. Как известно, стороны публично-правовых отношений находятся в состоянии взаимного

неравенства — об этом сказано в правовой позиции Верховного Суда РФ⁴⁵.

По этой причине в случаях, когда стороны административного судопроизводства в рамках рассматриваемого дела не ставят вопрос о защите традиционных духовно-нравственных ценностей, но из существа дела и представленных доказательств видно, что оспариваемый акт, решение, действие (бездействие), либо действия (бездействие) гражданина нарушают традиционные российские ценности, судам следует использовать свои широкие процессуальные возможности, выходя за рамки заявленных требований и представленных доводов, и осуществлять их защиту.

Следует иметь в виду также то, что традиционные духовно-нравственные ценности могут выступать объектом конституционного судопроизводства. Конституционное судопроизводство как процессуальная форма защиты имеет особый статус. Однако в ст. 118 Конституции РФ оно наряду с другими видами судопроизводства названо в качестве средства отправления правосудия.

Осуществляя защиту нарушенных или оспариваемых прав граждан, Конституционный Суд РФ рассматривает дела в порядке т.н. конкретного нормоконтроля. Как отмечают ученые, конкретный нормоконтроль связан с проверкой нормативно-правового акта, примененного в конкретном деле⁴⁶.

Полагаем, что и Конституционному Суду РФ необходимо учитывать, что, помимо прав, свобод и законных интересов, объектами судебной защиты выступают также традиционные духовно-нравственные ценности и в своих актах, имеющих высшую юридическую силу, обеспечить их охрану и защиту. Так, согласно одной из правовых позиций, закрепленных Конституционным Судом РФ, осуществление гражданами права на распространение информации, касающейся вопросов сексуального самоопределения личности, не должно нарушать права и свободы других лиц, а в правовом регулировании данного права, равно как и иных прав и свобод человека и гражданина, должен обеспечиваться баланс конституционно значимых ценностей⁴⁷.

⁴⁵ См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 (ред. от 17.12.2020) «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Росс. газ. 2016. 3 окт.

⁴⁶ См.: Казанцев А. О. Конституционный нормоконтроль и административно-судебный нормоконтроль: сравнительный анализ // Российское право: образование, практика, наука. 2019. № 1. С. 35.

⁴⁷ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 23.09.2014 № 24-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 6.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой граждан Н.А. Алексеева, Я.Н. Евтушенко и Д.А. Исакова» // СЗ РФ. 2014. № 40 (ч. III), ст. 5489.

Следовательно, при решении всех вопросов, связанных с обеспечением прав и свобод одной личности, нужно учитывать интересы общества, в первую очередь в сфере традиционных духовно-нравственных ценностей.

Защита неимущественных интересов государства органами прокуратуры и уполномоченными органами государственной власти

В рамках выполнения своей надзорной функции прокуратура призвана выявлять правонарушения в сфере гражданской юрисдикции и, не имея полномочий по их самостоятельному устранению и восстановлению нарушенных прав и интересов, обращаться с заявлениями о возбуждении производства по гражданскому делу в суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Такое положение существовало еще в дореволюционный период. Е.В. Васьковский отмечал, что прокуроры осуществляют надзор за судебными учреждениями, однако права самостоятельно принимать какие-либо меры они не имеют и должны о выявленных нарушениях сообщать соответствующим высшим органам государственной власти⁴⁸. Об этом же писал Е.А. Нефедьев⁴⁹.

Прокурор, предъявивший заявление в суд общей юрисдикции о возбуждении производства по делу в интересах Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований или неограниченного круга лиц, должен быть наделен процессуальным статусом истца. При этом ст. 45 ГПК РФ, закрепляющая основания для возбуждения гражданского судопроизводства по заявлению прокурора, никак не ограничивает его только требованиями имущественного характера. По этой причине представляется, что прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту не только имущественных, но и неимущественных интересов государства.

В целях создания эффективного механизма защиты исторической правды и иных традиционных духовно-нравственных ценностей в ст. 45 ГПК РФ целесообразно будет закрепить, что прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту традиционных российских духовно-нравственных ценностей. При этом такие дела будут возбуждаться в интересах неограниченного круга лиц. Часть 1 ст. 45 ГПК РФ следует изложить в следующей редакции: «Прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также в защиту традиционных духовно-нравственных ценностей». В заявлении прокурора необходимо указать, какие

⁴⁸ См.: Васьковский Е. В. Указ. соч. С. 53.

⁴⁹ См.: Нефедьев Е. А. Учебник русского гражданского судопроизводства. 3-е изд. М., 1908. С. 66.

традиционные ценности нарушены, чьими и какими именно действиями (бездействием) осуществлено это нарушение.

Помимо этого аналогичное дополнение следует включить в ч. 1 ст. 46 ГПК РФ и изложить ее в следующей редакции: «В случаях, предусмотренных законом, органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации или граждане вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц по их просьбе либо в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, а также в защиту традиционных российских духовно-нравственных ценностей».

Очень хорошим примером того, что судебная защита традиционных духовно-нравственных ценностей сегодня крайне малоэффективна, является обращение в суд с иском против блогера А. Ивлеевой, организовавшей т.н. голую вечеринку. Суд отказал в принятии заявления к производству, хотя, на наш взгляд, действиями участников и организаторов той вечеринки явно нарушены духовно-нравственные ценности и основы российского общества⁵⁰.

Должны быть также дополнены положения ст. 330, 379.7 ГПК РФ, закрепляющие основания для отмены или изменения решения суда первой инстанции. Представляется, что *попращание традиционных духовно-нравственных ценностей должно выступать так называемым безусловным основанием для отмены решения*.

Помимо этого имплементация традиционных духовно-нравственных ценностей в законодательство о гражданском судопроизводстве должна быть осуществлена и в части его *источников*. Как известно, в случае отсутствия нормы процессуального права, регулирующей отношения, возникшие в ходе гражданского судопроизводства, суд применяет норму, регулирующую сходные отношения (аналогия закона), а при отсутствии такой нормы действует исходя из принципов осуществления правосудия в Российской Федерации (аналогия права) (ч. 4 ст. 1 ГПК РФ). На наш взгляд, это положение будет правильно дополнить указанием на то, что при отсутствии нормы, подлежащей применению в конкретном деле, а также соответствующего принципа суд разрешает дело, руководствуясь традиционными духовно-нравственными ценностями.

Наконец, *разработка системного правового механизма защиты неимущественных прав Российского государства и традиционных российских духовно-нравственных ценностей требует наличия в нем*

превентивной составляющей. Необходимо не только обеспечить защиту нарушенных или оспариваемых государственных интересов, но и их охрану.

Исключительная роль в сфере гражданско-правовой превенции принадлежит *российскому нотариату*. Только нотариальное удостоверение сделки придает ей публично-правовые свойства, делает ее в известном смысле «неоспоримой». Связано это с тем, что нотариальные действия осуществляются от имени Российской Федерации (ст. 1 Основ законодательства РФ о нотариате). Так, в случае возникновения спора из нотариально удостоверенной сделки, он может быть рассмотрен и разрешен в рамках приказного производства в цивилистическом процессе, т.е. в упрощенном процессуальном порядке.

В свете закрепления в Указе Президента РФ такой правовой категории, как «традиционные российские духовно-нравственные ценности», нотариусам следует при осуществлении нотариальных действий руководствоваться не только действующим законодательством, но и названным Указом Президента РФ. Например, *в случае, если условия договора нарушают указанные в Указе традиционные ценности, нотариус должен отказать в его удостоверении*.

Выводы

Российское государство — полноправный субъект гражданского права. В его гражданскую правоспособность должны включаться *не только имущественные, но и неимущественные права и интересы*. Правовое регулирование неимущественных прав Российского государства осуществляется Указом Президента РФ № 809.

В настоящее время правовой механизм защиты традиционных российских духовно-нравственных ценностей отсутствует, в связи с чем защита нравственности, исторической памяти и других духовных основ российского общества не осуществляется надлежащим образом. Предусмотренные меры административной ответственности за нарушение отдельных духовно-нравственных ценностей имеют фрагментарный характер и не могут считаться эффективными.

Действующее материальное и процессуальное законодательство не содержит легального определения традиционных духовно-нравственных ценностей, их перечня и родовых признаков. Таким образом, *традиционные российские духовно-нравственные ценности сегодня не имплементированы в действующее законодательство*. Однако очевидно, что традиционные российские духовно-нравственные ценности, к числу которых относится историческая правда, закрепленные Указом Президента РФ, *не должны оставаться «правовой декларацией»*. Требуется определить их место в системе прав, свобод и законных

⁵⁰ См.: Информация по первичному документу № М-0158/2024. URL: <https://mos-gorsud.ru/rs/taganskij/services/cases/claim-civil/details/564624a0-b468-11ee-8ad3-6104c93d289d?participant=A.+Ивлеева> (дата обращения: 27.11.2024).

интересов с тем, чтобы выработать порядок и процессуальную форму их защиты.

Традиционные духовно-нравственные ценности нужно рассматривать как высшее проявление права, его основу и цель. Они имеют *публично-правовую природу и разделяются не только отдельными лицами или общественными группами, но всеми членами российского общества.*

В силу этого нарушение традиционных духовно-нравственных ценностей должно выступать легальным основанием для признания сделок недействительными, отказа в совершении нотариального действия, отказа в удовлетворении заявленных требований и отмены судебного акта судом вышестоящей инстанции.

Традиционные духовно-нравственные ценности в силу их публично-правовой природы подлежат *исключительно государственной защите* в рамках гражданского, административного, конституционного судопроизводства. Третейское разбирательство (арбитраж) к ним не применимо.

Поскольку традиционные ценности разделяются всем российским обществом, т.е. неограниченным кругом лиц, судебное решение по делу об их защите будет производить «публично-правовой эффект», следовательно, *суды при рассмотрении и разрешении соответствующих дел должны активно использовать свои процессуальные возможности и в тех случаях, когда стороны не требуют защиты традиционных ценностей, не ставят вопрос об их нарушении, рассматривать его по собственной инициативе, истребуя необходимые доказательства и устанавливая факты.*

Помимо этого необходимо расширить процессуальные полномочия прокурора, органов государственной власти и местного самоуправления в части обращения с требованием о возбуждении гражданского судопроизводства в защиту традиционных российских духовно-нравственных ценностей.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абова Т.Е. Настоящий ученый живет в своих трудах... // Юрист. 2009. № 6. С. 5–11.
2. Амагиров А.В. Понятие «нематериальное благо» в российском праве // Вестник Бурятского ун-та. 2012. № 2. С. 244–248.
3. Андреев В.К. Существо нематериальных благ и их защита // Журнал рос. права. 2014. № 3. С. 27–33.
4. Варламова Н.В. Принципиальное единство права и прав человека // Труды ИГП РАН. 2018. Т. 13. № 4. С. 83–124.
5. Васильковский Е.В. Учебник гражданского процесса / под ред. В.А. Томсинова. М., 2003. С. 18, 53.
6. Галяшина Е.И., Богатырев К.М. Понятие «традиционные российские духовно-нравственные ценности» в контексте обеспечения медиабезопасности в интернет-среде // Lex russica. 2022. Т. 75. № 10 (191). С. 138–147.
7. Гамбаров Ю.С. Курс гражданского права. Часть общая. СПб., 1911. Т. 1. С. 377.
8. Лукасян Р.Е. Избр. труды по гражданскому процессу. М., 2008. С. 240, 241.
9. Иванов А.А., Малахова С.С. Традиционные духовно-нравственные ценности и правовые принципы: сравнительный анализ юридических категорий // Теология. Философия. Право / Theology. Philosophy. Law. 2022. № 2 (18). С. 49–56.
10. Казановская Ю.А. Достоинство личности как традиционная ценность международного и внутригосударственного права // Ленинградский юрид. журнал. 2013. № 2 (32). С. 50–56.
11. Казанцев А.О. Конституционный нормоконтроль и административно-судебный нормоконтроль: сравнительный анализ // Российское право: образование, практика, наука. 2019. № 1. С. 35.
12. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 2003. С. 59, 70, 222.
13. Корнев В.Н. Традиционные конституционные ценности как духовно-нравственная основа единения российского общества и государства // Правосудие/Justice. 2023. Т. 5. № 1. С. 8–15.
14. Кропачев Н.М., Архипов В.В. Традиционные духовно-нравственные ценности в контексте цифровой трансформации общества: теоретико-правовые аспекты // Вестник СПбУ. Право. 2023. Т. 14. № 2. С. 294–306.
15. Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал рос. права. 2007. № 1. С. 46–54.
16. Липкина Н.Н. Правовая природа международно-правового обязательства уважать достоинство человека // Вестник СГЮА. 2013. № 1 (90). С. 176–182.
17. Манукян А.Р., Кириллова Е.А. Концепция правосубъектности государства в гражданских правоотношениях // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 5. С. 94–98.
18. Михайлова Е.В., Бутрим И.И. Теоретико-правовые подходы к определению способов и процессуальных форм защиты традиционных ценностей в Российском государстве // Государство и право. 2023. № 9. С. 44–52.
19. Садриева Р.Р. К вопросу о сущности государства как субъекта гражданского права // Актуальные проблемы рос. права. 2015. № 5 (54). С. 70.
20. Семенова Н.С. Традиционные ценности в «прав ЛГБТ (запрещена в России. — Прим. ред.)» в рамках реализации права на образование: международно-правовой подход // Вестник РУДН. Сер. «Юридические науки». 2016. № 4. С. 82–98.
21. Хабриева Т.Я. Новый концепт соразмерности в конституционном праве (основные тезисы). URL: <https://ksrf.ru/ru/Info/Conferences/Documents/2019Khabrieva.pdf> (дата обращения: 11.08.2023).
22. Чантурия Л. О частном и публичном в гражданском праве: некоторые аспекты кодификации гражданского права // Юрист. 2009. № 6. С. 26–32.

23. Чечот Д. М. Избр. труды по гражданскому процессу. СПб., 2005. С. 49.
24. Шакарян М. С. Избр. труды. СПб., 2014. С. 769.
25. Юзиханова Э. Г., Смелова С. В. Государственная политика защиты традиционных ценностей // Право и управление. 2022. № 12. С. 11–14.
26. Якушев П. А. Традиционные ценности как пределы ограничения прав // Юрид. техника. 2018. № 12. С. 371–374.
13. Kornev V.N. Traditional constitutional values as a spiritual and moral basis for the unity of Russian society and the state // *Pravosudie/Justice*. 2023. Vol. 5. No. 1. Pp. 8–15 (in Russ.).
14. Kropachev N.M., Arkhipov V.V. Traditional spiritual and moral values in the context of digital transformation of society: theoretical and legal aspects // *Herald of St. Petersburg State University. Law*. 2023. Vol. 14. No. 2. Pp. 294–306 (in Russ.).
15. Kutafin O.E. The Russian Federation, its subjects and municipalities as subjects of Civil Law // *Journal of Russ. law*. 2007. No. 1. Pp. 46–54 (in Russ.).
16. Lipkina N.N. The legal nature of the international legal obligation to respect human dignity // *Herald of the SSLA*. 2013. No. 1 (90). Pp. 176–182 (in Russ.).
17. Manukyan A.R., Kirillova E.A. The concept of the legal personality of the state in civil law relations // *Problems of economics and legal practice*. 2017. No. 5. Pp. 94–98 (in Russ.).
18. Mikhailova E.V., Butrim I.I. Theoretical and legal approaches to the definition of methods and procedural forms of protection of traditional values in the Russian state // *State and Law*. 2023. No. 9. Pp. 44–52 (in Russ.).
19. Sadrieva R.R. On the question of the essence of the state as a subject of Civil Law // *Current problems of Russ. law*. 2015. No. 5 (54). P. 70 (in Russ.).
20. Semenova N.S. Traditional values v. “LGBT rights (banned in Russia. — Ed.)” within the framework of the realization of the right to education: an international legal approach // *Herald of the RUDN University. Ser. “Legal Sciences”*. 2016. No. 4. Pp. 82–98 (in Russ.).
21. Khabrieva T. Ya. A new concept of proportionality in Constitutional Law (main theses). URL: <https://ksrf.ru/ru/Info/Conferences/Documents/2019Khabrieva.pdf> (accessed: 11.08.2023) (in Russ.).
22. Chanturia L. About private and public in Civil Law: some aspects of the codification of Civil Law // *Lawyer*. 2009. No. 6. Pp. 26–32 (in Russ.).
23. Chechot D.M. Selected works on civil procedure. SPb., 2005. P. 49 (in Russ.).
24. Shakaryan M.S. Selected works. SPb., 2014. P. 769 (in Russ.).
25. Yuzikhanova E.G., Smelova S.V. State policy of protection of traditional values // *Law and management*. 2022. No. 12. Pp. 11–14 (in Russ.).
26. Yakushev P.A. Traditional values as limits of limitation of rights // *Legal technology*. 2018. No. 12. Pp. 371–374 (in Russ.).

REFERENCES

1. Abova T.E. A real scientist lives in his writings... // *Lawyer*. 2009. No. 6. Pp. 5–11 (in Russ.).
2. Amagirov A.V. The concept of “intangible benefit” in Russian law // *Herald of the Buryat University*. 2012. No. 2. Pp. 244–248 (in Russ.).
3. Andreev V.K. The essence of intangible assets and their protection // *Journal of Russ. law*. 2014. No. 3. Pp. 27–33 (in Russ.).
4. Varlamova N.V. The fundamental unity of law and human rights // *Proceedings of the IGP RAS*. 2018. Vol. 13. No. 4. Pp. 83–124 (in Russ.).
5. Vaskovsky E.V. Textbook of Civil Procedure / ed. by V.A. Tomsinov. M., 2003. Pp. 18, 53 (in Russ.).
6. Galyashina E.I., Bogatyrev K.M. The concept of “traditional Russian spiritual and moral values” in the context of media security in the Internet environment // *Lex russica*. 2022. Vol. 75. No. 10 (191). Pp. 138–147 (in Russ.).
7. Gambarov Yu. S. Course of Civil Law. General part. St. Petersburg, 1911. Vol. 1. P. 377 (in Russ.).
8. Ghukasyan R.E. Selected works on Civil Procedure. M., 2008. Pp. 240, 241 (in Russ.).
9. Ivanov A.A., Malakhova S.S. Traditional spiritual and moral values and legal principles: a comparative analysis of legal categories // *Teologia. Filosofia. Pravo / Theology. Philosophy. Law*. 2022. No. 2 (18). Pp. 49–56 (in Russ.).
10. Kazanovskaya Yu. A. Personal dignity as a traditional value of International and domestic Law // *Leningrad legal journal*. 2013. No. 2 (32). Pp. 50–56 (in Russ.).
11. Kazantsev A.O. Constitutional norm control and administrative and judicial norm control: a comparative analysis // *Russian law: education, practice, science*. 2019. No. 1. P. 35 (in Russ.).
12. Korkunov N.M. Lectures on the General theory of law. SPb., 2003. Pp. 59, 70, 222 (in Russ.).

Сведения об авторе

МИХАЙЛОВА Екатерина Владимировна — доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник, и.о. заведующей сектором процессуального права Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Authors' information

MIKHAILOVA Ekaterina V. — Doctor of Law, Associate Professor, Chief Researcher, Acting Head of the Procedural Law Sector, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

УДК 341

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ДОГОВОР И ЗАКОННЫЕ ОЖИДАНИЯ ГРАЖДАН (РАЗМЫШЛЕНИЯ О НОВОЙ МОНОГРАФИИ ПРОФЕССОРА Ж.Т. ТОЩЕНКО)

© 2025 г. И. М. Рагимов^{1, *}, А. М. Джафаров^{2, **}, Х. Д. Аликперов^{2, ***}

¹Ассоциация юристов Черноморско-Каспийского региона, г. Баку, Азербайджанская Республика

²г. Баку, Азербайджанская Республика

*E-mail: professorilhamragimov@gmail.com

**E-mail: az_jafarov@yahoo.co.uk

***E-mail: xan_alikperov@hotmail.com

Поступила в редакцию 05.03.2025 г.

Аннотация. В предложенной вниманию читателей рецензии осуществлен комплексный анализ новой монографии профессора Ж.Т. Тощенко «Судьбы общественного договора в России: эволюция идей и уроки реализации». Ее теоретическую основу составляют существующие воззрения на этот феномен, обширные научные публикации в этой сфере, широкий спектр исторической информации и солидный эмпирический материал. В ней подробно рассмотрены истоки становления общественного договора в России на разных этапах ее государственности. Автор на различных уровнях исследования (философский, исторический, социологический и т.д.) анализирует тернистый путь возникновения и эволюции идеи об общественном договоре, роль этого социального контракта в укреплении прав и свобод личности, развитии демократии и формировании в социуме общественного согласия на основе взаимоприемлемых уступок власти и народа. Другим предметом исследования является влияние данного регулятора общественных отношений на укрепление самобытности российской государственности, прогресс гражданского общества, углубление взаимодействия государства и народа. В книге немалое внимание уделено и исторической миссии общественного договора в становлении справедливого социума, сохранении и приумножении в нем духовно-нравственных и этнокультурных ценностей русского народа, органическое единство которых составляет основу его русскости. В книге подробно рассмотрены и причины перерождения в некоторых странах демократии в тиранию большинства, использования в них общественного договора как инструмента для установления авторитаризма, подавления любых форм протеста со стороны населения, ограничения свободы человека и т.д., в силу чего в таких странах законные ожидания граждан от общественного договора часто не оправдываются. Этот реферативный обзор нового многовекторного научного произведения профессора Ж.Т. Тощенко показывает, что оно станет мощным импульсом для дальнейшего развития как учения об общественном договоре, так и философско-правовой мысли в целом.

Конечно, в рамках одной публикации невозможно даже тезисно рассмотреть содержание всех 16 глав рецензируемой монографии, совокупный объем которых составляет 844 страницы, и дать развернутое представление о ней с различных позиций. Поэтому в представленных на суд читателей размышлениях рассматриваются преимущественно философско-правовые аспекты проблем общественного договора.

Ключевые слова: общественный договор, философия, народ, гражданское общество, история, Конституция, социология, Советский Союз, политология, Россия, государство.

Цитирование: Рагимов И.М., Джафаров А.М., Аликперов Х.Д. Общественный договор и законные ожидания граждан (размышления о новой монографии профессора Ж.Т. Тощенко) // Государство и право. 2025. № 4. С. 72–91.

DOI: 10.31857/S1026945225040056

THE SOCIAL CONTRACT AND THE LEGITIMATE EXPECTATIONS OF CITIZENS (REFLECTIONS ON THE NEW MONOGRAPH BY PROFESSOR J.T. TOSHCHENKO)

© 2025 I. M. Ragimov^{1, *}, A. M. Jafarov^{2, **}, Kh. J. Alikperov^{2, ***}

¹Associations of Lawyers of the Black Sea–Caspian Region, Baku, Azerbaijan Republic

²Baku, Azerbaijan Republic

*E-mail: professorilhamragimov@gmail.com

**E-mail: az_jafarov@yahoo.co.uk

***E-mail: xan_alikperov@hotmail.com

Received 05.03.2025

Abstract. In the review offered to the readers, a comprehensive analysis of the new monograph by Professor J.T. Toshchenko “*The fate of the social contract in Russia: the evolution of ideas and the lessons of implementation*” is carried out. Its theoretical basis is based on existing views on this phenomenon, extensive scientific publications in this field, a wide range of historical information and solid empirical material. It examines in detail the origins of the formation of a social contract in Russia at various stages of its statehood. At various levels of research (philosophical, historical, sociological, etc.), the author analyzes the thorny path of the emergence and evolution of the idea of a social contract, the role of this social contract in strengthening individual rights and freedoms, the development of democracy and the formation of social harmony in society based on mutually acceptable concessions to the government and the people. Another subject of the study is the influence of this regulator of public relations on strengthening the identity of the Russian statehood, the progress of civil society, the deepening of interaction between the state and the people. The book also pays considerable attention to the historical mission of the social contract in the formation of a just society, the preservation and enhancement of the spiritual and moral values of the Russian people, the organic unity of which forms the basis of its Russianness. The reasons for the degeneration of democracy into majority tyranny in some countries, the use of the social contract as a tool for establishing authoritarianism, the suppression of any form of protest by the population, restrictions on human freedom, turning it into a passive participant in the historical process, etc., are also considered in detail. Therefore, in such countries, the legitimate expectations of citizens from the social contract are often not they justify themselves. This is an abstract review of a new multi-vector research by Professor J. Toshchenko shows that it will become a powerful impetus for the further development of both the doctrine of the social contract and philosophical and legal thought in general.

Naturally, within the framework of one publication, it is impossible even to consider the content of all 16 chapters of the reviewed monograph, the total volume of which is 844 pages, and to give a detailed idea of it from various positions. Therefore, the reflections presented to the readers mainly consider the philosophical and legal aspects of the problems of the social contract.

Key words: social contract, philosophy, people, civil society, history, Constitution, sociology, Soviet Union, political science, Russia, state.

For citation: Ragimov, I.M., Jafarov, A.M., Alikperov, Kh. J. (2025). The social contract and the legitimate expectations of citizens (reflections on the new monograph by Professor J.T. Toshchenko) // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 4, pp. 72–91.



**Краткая информация
об авторе монографии
«Судьбы общественного
договора в России: эволюция
идей и уроки реализации»¹**

Жан Терентьевич Тощенко, видный советский и российский философ и социолог, родился 3 января 1935 г. Доктор философских наук (1973), профессор (1975),

научный руководитель социологического факультета РГГУ, заведующий кафедрой теории и истории социологии РГГУ (до 2022 г.), декан социологического факультета РГГУ (до 2014 г.). Член-корреспондент РАН с 30 мая 1997 г. по Отделению общественных наук. Главный редактор журнала «Социологические исследования» (1995–2018 гг.), председатель редакционного совета (с 2018 г.), главный научный сотрудник Института социологии РАН, почетный доктор Института социологии РАН, почетный профессор МГУ и РГГУ, автор свыше 1300 научных трудов, в числе которых свыше 60 монографий и учебников².

¹ См.: Тощенко Ж.Т. Судьбы общественного договора в России: эволюция идей и уроки реализации. М.: ФНИСЦ РАН, 2025. — 844 с.

² Более подробно о жизни и творчестве проф. Ж.Т. Тощенко см.: Жан Терентьевич Тощенко. Биобиблиографический указатель. 3-е изд., испр. и доп. М., 2024.

*«Нужен огромный творческий дар,
чтобы сказать что-то,
сказать же о чем-то можно
и при гораздо более скромных дарованиях».*

Н.А. Бердяев

Использованная нами в качестве эпиграфа к данной рецензии мысль была высказана более ста лет назад великим русским философом Н.А. Бердяевым в его знаменитой книге «Философия свободы»³.

На наш взгляд, она наиболее точно отражает лейтмотив новой монографии выдающегося философа и социолога современности, члена-корр. РАН, доктора философских наук, профессора Жана Терентьевича Тощенко.

Данное исследование от других работ по данной проблематике отличает не только то, что в нем содержится многое из того, что Н.А. Бердяев называет «что-то», но и то, что эта фундаментальная работа отличается мыслепорождающим характером, в силу чего непременно станет для многих отраслей общественных наук источником генерации новых идей, причем не только в сфере общественного договора. Она заметно выделяется на общем фоне отечественных исследований в рассматриваемой сфере и по масштабам поставленных исследовательских задач, и строгой логикой, и полнотой их решения.

Так, некоторые читатели, знакомые с трудами Т. Гоббса («Левиафан»⁴) и Ж.-Ж. Руссо («Об общественном договоре»), которые заложили основы учения об общественном договоре, прочитав название рецензируемой монографии, могут воскликнуть: «Но ведь с этим вопросом все ясно!»

Однако это лишь на первый взгляд, так как данная работа содержит широкий пласт глубоких мыслей и нестандартных суждений по вопросам общественного договора⁵, часть которых благодаря своей

самобытности расходится с устоявшимися догмами об этом социально-правовом феномене в силу их отрицания или некоторых собственных прибавлений к ним⁶, ретранслированных автором из личных мировоззренческих ценностей и богатого опыта, накопленного им за шестидесятилетнюю научно-творческую деятельность.

К примеру, академическое сообщество будет удивлено, ознакомившись с утверждением Ж.Т. Тощенко о том, что «использование, в том числе и в научной литературе, выражения “первобытное”, “рабовладельческое”, “феодальное” общество не имеет никаких оснований, так как такой социальной силы ранее практически не существовало. То, что мы используем такие понятия при характеристике других исторических эпох, — это опрокидывание нынешнего этапа осмысления происходивших изменений, приписывание прошлому некоторых характеристик настоящего» (с. 18).

Или другое не менее парадоксальное при первом знакомстве утверждение автора: «Наступление Нового времени свидетельствовало о рождении нового общественного строя — буржуазного, что повлекло кардинальные изменения не только в экономических и политических отношениях, но и в сознании, и в поведении народных масс. Его возникновение на исторической арене связано с рождением и появлением такого научного и политического понятия, как “общество”, которое стало рассматриваться как самостоятельная социальная сила, действующая наряду с государством и, согласно объективным закономерностям развития, могущая сотрудничать, оппонировать и даже противостоять ему» (с. 17). Иными словами, по мнению проф. Тощенко, введение в научный оборот понятия «общество» связано с рождением на исторической арене «буржуазной общественной формации» (выражение Маркса).

Нестандартных суждений, подобных этим двум примерам, в рецензируемой книге высказано достаточно много, что свидетельствует о несомненной оригинальности монографии, которая одновременно является и философским, и историческим, и социологическим, и политико-правовым исследованием.

Все это придает ей особый шарм и магнетизм, притягивает читателя, заставляет переосмыслить некоторые свои познания не только в области

³ Бердяев Н.А. Философия свободы. М., 1998. С. 37.

⁴ В ней автор указывает, что появлению государства предшествует т.н. естественное состояние, состояние абсолютной, ничем неограниченной свободы людей, равных в своих правах и способностях. Как пишет Т. Гоббс, «люди равны между собой и в желании господствовать, обладать одними и теми же правами». Поэтому естественное состояние для Гоббса есть в полном смысле «состояние войны всех против всех. Абсолютная свобода человека — стремление к анархии, хаосу, непрерывной борьбе, в которой оправдывается и убийство человека человеком. В этой ситуации естественным и необходимым выходом становится ограничение, обуздание абсолютной свободы каждого во имя блага и порядка всех. Люди должны взаимно ограничить свою свободу, чтобы существовать в состоянии общественного мира. Они договариваются между собой об этом ограничении. Это взаимное самоограничение называется общественным договором» (см. подр.: Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. М., 1983).

⁵ Которые, отметим, ранее не были высказаны (в том числе посредством печатного слова) ни философами, ни историками, ни социологами и т.д.

⁶ На наш взгляд, такая самобытность рецензируемой книги является помимо всего прочего и результатом того, что автор в ходе исследования избежал соблазна «эффекта колеи» (“path dependence” — зависимость от выбранных ранее стандартов или правил), т.е. не всегда следовал ранее сложившимся догмам при рассмотрении проблем общественного договора. И это правильно, так как «истинно великое часто рождается “не по правилам”» (А. Шнитке).

философии, истории, социологии и т.д., но и в теории естественного и позитивного права. И это вполне обосновано, так как философия общественного договора как баланса интересов государства и народа представляет собой некое мировоззренческое знание, вытекающее из обобщения наиболее значимых понятий и положений других отраслей науки.

* * *

Прежде чем перейти к основным положениям данной книги и изложению своих мыслей и оценок, возникших при ее прочтении, кратко остановимся на ее общей характеристике.

Рецензируемая монография состоит из трех разделов, объединяющих в себе 16 глав, архитекtonика которых включает обширный перечень параграфов (в совокупности более 90). Каждая глава раздела начинается с введения и завершается заключением и списком использованной литературы, что позволяет читателю фиксировать в сознании основные положения прочитанной главы и иметь представление о многочисленных литературных источниках, использованных в процессе ее подготовки.

Ж.Т. Тощенко сперва дает развернутую философско-правовую и духовно-нравственную характеристику понятию «общественный договор» во всех его проявлениях, в том числе и в человеческом измерении, приводит его отличия от других форм коллективного соглашения, описывает особенности его бытия на различных этапах исторического развития, механизм вовлечения тех или иных социальных общностей в формирование и реализацию рассматриваемого социально-контракта. Тщательно исследованы и проблемы прав и обязанностей сторон такого публичного соглашения, основания для пересмотра его базовых положений, порядок разрешения споров, возникающих между сторонами договора, и т.д.

Отталкиваясь от этих исходных положений своего многоуровневого исследования и их последовательной обрисовки, автор информирует читателя о его целях и задачах. Так, определяя цели своего исследования, он подчеркивает, что оно направлено на: а) осмысление богатства научного наследия по выявлению сущности и содержания общественного договора, впервые сформулированных в трудах мыслителей эпохи Просвещения и получивших развитие в произведениях их последователей; б) анализ эволюции идей общественного договора, высказанных учеными, общественными и политическими деятелями в XX–XXI веках; в) определение трансформации этих идей как в теоретическую мысль, так и в реальную практику государственной и общественной жизни советского

государства и Российской Федерации; г) определение уроков реализации общественного договора на различных этапах развития советского/российского общества (с. 11).

Сообразно поставленным целям в книге четко определены и ее задачи. Это: определиться с истоками общественного договора; проследить исторические этапы его реализации; уяснить место и роль социальных общностей и групп в процессах становления и функционирования общественного договора⁷ и т.д.

Как отмечает проф. Тощенко, «исходной базой реализации этой цели стало следование результатам и выводам предшествующих ему исследований, связанных с анализом парадоксальности⁸, кентавростических явлений и процессов⁹, фантомности¹⁰, прекариата в российском обществе»¹¹. Не менее важными в поиске ответа на противоречивые процессы социально-политической жизни стали и такие монографии автора, как «Этнокрафия: история и современность» (2003) и «Теократия: фантом или реальность» (2007).

Анализ этих неоднозначных процессов и явлений, посвященный различным аспектам жизни российского общества, нашел отражение и в стремлении автора рассмотреть в рамках системного подхода экономическое, политическое, социальное и духовно-культурное развитие как совокупность характеристик их состояния и тенденций, которые были предметом изучения в его книге «Общество травмы: между эволюцией и революцией» (2020).

⁷ Профессор Ж.Т. Тощенко считает, что «эти стороны и аспекты анализируемого общественного договора в СССР/России подчинены одному методологическому приему — непременно рассмотреть развитие страны “снизу”, со стороны народа, с позиций его участия, отношения и оценок происходящих изменений. При этом особое внимание уделяется повседневной жизни, в которой акцентируются и сосредотачиваются основные мотивы поведения людей с целью раскрыть публичную и приватную жизнь во всем ее противоречивом развитии на всех этапах развития нашей страны» (с. 15).

⁸ См.: Тощенко Ж.Т. Парадоксальный человек. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009.

⁹ См.: Тощенко Ж.Т. Кентавр-проблема (Опыт философского и социологического анализа). М., 2011.

¹⁰ См.: Тощенко Ж.Т. Фантомы российского общества. М., 2015.

¹¹ Тощенко Ж.Т. Прекариат: от протокласса к новому классу. М., 2018.

От рецензентов: «Кентавры», «парадоксы», «фантомы», «прекариат», «общество травмы» и другие фундаментальные исследования проф. Ж. Тощенко, наполненные глубокими авторскими мыслями и раздумьями, отражают суровые реалии бытия современного общества и в своей совокупности являются принципиально новой междисциплинарной концепцией — социологией латентного бытия человека, общества и государства.

* * *

Как уже отмечалось выше, монография состоит из трех разделов. В первом разделе («*Основы общественного договора: опыт историко-философского и социологического анализа*») автор оценивает эволюцию идей и процессов осмысления практики реализации общественного договора сквозь призму «превращения общественного сознания в общественную силу» (К. Маркс). При этом в книге рассматриваются различные исторические этапы становления общественного договора начиная от опыта Афин и других полисов Древней Греции, Римской империи и заканчивая современной Россией¹², предлагается авторская оценка этого богатого античного опыта в рассматриваемой сфере.

Во втором разделе («*Этапы реализации общественного договора в России/СССР*») Ж.Т. Тощенко анализирует исторические этапы возникновения и функционирования общественного договора в царской России, Советском Союзе и современном российском обществе, изучает состояние и существующие противоречия в его развитии с позиций двух основных субъектов договора как главных социальных сил его реализации: государства — в лице политической власти и народа — в лице его основных классов — рабочих и крестьян. В этой же части работы много внимания уделено субъектам общественного договора, их роли в выработке и реализации базовых положений такого социального контракта, сложностям в разработке его концепции согласовании и т.д.

Другой принципиальный вывод автора в этом разделе работы заключается в том, что общественного договора как такового в природе не существует. Как правило, он находит отражение в конституции страны¹³, проект которой готовится в коридорах власти, с которым народ знакомят непосредственно перед всенародным голосованием по проекту конституции. Обычно промежуток времени с момента официальной публикации в СМИ текста проекта и началом всенародного голосования исчисляется месяцами, с тем чтобы граждане могли подробно ознакомиться с текстом, направить в государственную комиссию по подготовке проекта конституции свои замечания и рекомендации по ее содержанию (обратная связь), которая

в соответствии с существующими нормативными правилами обязана их рассмотреть и решить вопрос об их включении (учете) в текст проекта конституции.

Поэтому мы согласны с мыслью автора, которой пронизано содержание монографии, что общественный договор представляет собой самостоятельный социальный феномен, характеризуется особенной структурой, разработка и реализация которого — дело чрезвычайно сложное и наукоемкое¹⁴.

Третий раздел монографии («*Участие социальных общностей и групп в функционировании общественного договора: достижения и просчеты*») посвящен анализу участия в принятии и реализации общественного договора таких влиятельных и ведущих социальных слоев, как ученые и педагогическая общественность, инженерно-техническая интеллигенция и представители творческого мира (писатели, драматурги, поэты и т.д.).

Столь комплексный подход позволил автору показать не только путь развития идеи об общественном договоре и динамике его изменений и дополнений, но и рассмотреть исторический опыт его реализации на таких важнейших этапах, как Российская Империя, советский период и последовавший за ним постсоветский опыт развития России.

Подобная историческая реконструкция, являющаяся одновременно и социальным подходом к рассмотрению предметов исследования, крайне важна, если учесть, что «имеющиеся исследования в области отечественного развития слабо или вовсе не учитывают, что творилось в общественном сознании в том или ином историческом этапе общественного развития, как люди тогда реагировали на предлагаемые меры по организации публичной и приватной жизни, с чем они не соглашались, какие препятствия были на этом пути и как преодолевались проблемы, перманентно возникающие в результате нестыковок и расхождения интересов» (с. 14, 15).

Автор, в частности, пишет: «История развивается именно согласно тому, что хочет и к чему стремится народ, хотя многие действия государственных

¹² Уместно отметить, что упоминания о договорных отношениях, составляющих основу стабильного функционирования общества, можно встретить в трудах многих древнегреческих философов (Сократ, Платон, Аристотель и т.д.) (подробно см.: Теория общественного договора — история возникновения и авторство. URL: <https://mksegment.ru/b/teoriya-obshchestvennogo-dogovora-istoriya-vozniknoveniya-i-avtorstvo> (дата обращения: 15.01.2025)).

¹³ При этом автор делает оговорку: нельзя сводить общественный договор только к конституции, делать ее единственным инструментом, гарантирующим его существование (с. 67).

¹⁴ Надо отметить, что подготовка общественного договора — длительный (не менее двух-трех лет), многоуровневый и многоаспектный научно-творческий процесс, носящий к тому же междисциплинарный характер. К примеру, на начальном этапе создается комиссия, определяющая политико-правовые и социально-экономические положения будущего социального контракта, и рабочая группа (с различными экспертными группами) по разработке текста проекта общественного договора, базовые положения которого затем ретранслируются в конституцию страны. Эти структуры должны выработать генеральную линию будущей конституции, ее принципиальные положения.

органов и советской, и российской власти далеко не всегда следовали желаниям и устремлениям народа, из-за чего приходилось расплачиваться сомнениями, недоверием и даже отказом сотрудничать с официальной властью» (с. 12).

* * *

Рецензируемая монография носит многоуровневый характер. Так, *на ретроспективном уровне* автор на основе трудов таких мыслителей, как Т. Гоббс, Дж. Локк, П. Гольбах, Ж.-Ж. Руссо, И. Кант, Ш.Л. Монтескьё, А. Токвиль, Н. Радищев, В.И. Ленин и др., на примере Греции, Рима, Франции, Соединенных Штатов Америки, России и т.д. рассматривает историю возникновения и становления идеи об общественном договоре, процесс его воплощения в жизнь на различных ступенях исторического развития социума. Труды перечисленных авторов, наряду с обширным перечнем иных теоретических и прикладных компонентов исследования, составляют основу рассматриваемой монографии.

Как отмечает Ж.Т. Тощенко, «немало попыток использования идей общественного договора было осуществлено в XIX в. в ряде других государств, которые пытались на различных этапах своего исторического развития добиться согласованности официальных действий и общественных потребностей. Нередко это были частичные решения, которые касались одной, хотя и важной, стороны существования народа» (с. 31).

На наш взгляд, отличительная черта этого (как, впрочем, и других уровней исследования рецензируемой книги) научного труда заключается в том, что в нем исследовательские вопросы рассмотрены Ж.Т. Тощенко сквозь призму высоких стандартов научной этики, презумпции уважения к правде и корректного отношения к оппонентам, к трудам которых он обращается в ходе изложения той или иной авторской мысли.

На философском уровне Ж.Т. Тощенко рассматривает гносеологические аспекты общественного договора, анализирует особенности онтологии его бытия, демонстрирует аксиологическую значимость такого договора для прогресса человечества, совершенствования государственного устройства, возникновения и становления гражданского общества, укрепления в нем как прав и свобод индивидуума, так и социально-классовых общностей и групп и т.д.

На уровне социологии в книге приведена подробная социально-психологическая характеристика особенностей бытия общественного договора, его влияния на умонастроения людей на микро- и макроуровнях. Здесь же автор раскрывает механизм восприятия и оценки общественного договора со стороны населения посредством изучения

общественного мнения, в том числе регулярного замера настроений и ориентаций людей по многим вопросам публичной и приватной жизни, их оценки жизнеспособности существующего социального контракта между обществом и государством. Этот трек исследования сопровождается описанием различных методологических инструментариев, посредством которых оценивается (измеряется) степень вовлеченности людей в процесс формирования и реализации социального контракта, исследуется многоступенчатый механизм отражения его концептуальных положений в Конституции страны, анализируются социально-правовые трудности и противоречия, возникающие при такой трансформации, способы их преодоления и т.д.

На нормативном уровне рассмотрены основные контуры понятия «общественный договор», проанализированы его внутренняя структура, цели и задачи, механизм создания и особенности реализации. Значительное внимание уделено и социально-правовому анализу формирования сторон такого социального контракта, в том числе их правам, полномочиям и взаимным обязательствам, процессу согласования ими базовых принципов и положений общественного договора, механизму преодоления возникающих при этом разногласий.

Монография насыщена историческими фактами, в силу чего при ее прочтении ощущаешь реальное дыхание истории. Она написана с применением многих современных методов научного познания (диалектического, компаративистского, аксиоматического, кросс-культурного и т.д.), с помощью которых автор показывает читателю каменистые стези становления государственности в тех или иных странах на основе общественного договора и с учетом уникальности отдельных народов и наций, их традиций, самобытности и духовных скрепов.

Все эти методологические приемы, примененные Ж.Т. Тощенко для раскрытия предмета своего исследования, не только повышают философско-правовую значимость рецензируемой работы, но и позволяют читателю проникнуть в сущностное содержание той или иной высказанной в ней авторской мысли.

Еще одна особенность рецензируемой монографии видится нам в том, что автор, не будучи профессиональным юристом, демонстрирует в ней свои широкие познания в области права, свободно оперирует базовыми институтами и принципами конституционного права и других отраслей российского законодательства, гармонично вплетая их положения в ткань своей работы.

Другим несомненным достоинством анализируемого труда является умение автора достаточно доступно продемонстрировать читателю потаенную силу слова и идей в сплочении российского народа,

решении жизненно важных проблем государственного строительства, достижении в социуме общественного согласия, в том числе и в лихие периоды российской истории.

В частности, он достаточно убедительно показывает силу слова на примере идейной платформы большевиков, ставшей для них интеллектуальным оружием в процессе Октябрьского переворота. Речь идет о таких идеологических призывах большевиков, как «Мир — народам!», «Землю — крестьянам!», «Фабрики — рабочим!» и т.д., способствовавших объединению рабочих и крестьян для свержения Временного правительства и прихода к власти большевиков.

Мощь этого социально-психологического инструментария в преодолении критических ситуаций автор достаточно емко представил и на примере Великой Отечественной войны (с. 354–362), где сила слова (призыва, лозунга) сыграла важную роль в сплочении советского народа в борьбе с нацистами (например, «Все для победы!», «Наше дело правое, враг будет разбит, победа будет за нами!») в качестве идейной основы общественного согласия в противостоянии немецко-фашистским захватчикам.

Работа отличается широтой охвата проблем общественного договора на фоне единства логической линии. Профессор достаточно ясно и лаконично излагает свои мысли по сложнейшим философским, социальным и правовым вопросам общественного договора. Этому во многом способствуют как логическая последовательность постановки проблем и безупречная логика авторских суждений по ним, изложенных в лучших традициях русской словесности, так и его умение ставить точку в своих рассуждениях именно там, где необходимо.

В книге использован колоссальный перечень (свыше 900 источников) научной литературы и документальной публицистики, художественной литературы и мемуаров, отражены взгляды выдающихся историков, философов, социологов, политологов, общественных и политических деятелей и т.д. по вопросам возникновения, становления и развития идеи об общественном договоре, особенно начиная с эпохи Возрождения и до наших дней.

Этот компонент исследования свидетельствует о масштабах огромной предварительной работы автора над монографией. Ведь его задача заключалась не только в том, чтобы этот огромный массив литературных источников прочесть, осмыслить их суть, сделать необходимые выписки и т.д., но и творчески использовать их в своей книге, гармонично вплетая в структуру текста исследования.

Обширный и разнообразный эмпирический материал, простота изложения авторской мысли, интересный сопоставительный анализ, захватывающий исторический экскурс в лабиринты теории

общественного договора, глубокомысленные комментарии профессора Тощенко к тем или иным ключевым компонентам рассматриваемой проблемы (предмет договора, его цели, базовые положения и т.д.) заставляют читателя в процессе знакомства с работой не только «думать, но и мыслить логически» (*Нильс Бор*), погружаться в состояние философской рефлексии, уводящее его в неисследованные просторы рассматриваемого социального контракта, что открывает перед ним неизведанные горизонты этого феномена, недоступные при традиционных методах мышления.

Дело в том, что «есть вещи, которые мы никогда не сможем полностью понять только разумом» (*И. Кант*), в силу чего «то, что мы знаем, ничтожно по сравнению с тем, что мы не знаем» (*Пьер Лаплас*), да и вряд ли узнаем большую часть из этого в среднесрочной перспективе.

Это обусловлено как минимум тремя причинами.

Первая причина. Повседневное бытие природы, общества и *Homo sapiens* достаточно многолико и непредсказуемо, наполнено неожиданностями и неизведанными тайнами, а их неисчерпаемая энергия и безграничные возможности *a priori* всегда окажутся куда более объемнее и богаче, чем лучшее творение человеческого гения, в том числе и в сфере философии и социологии, так как они находятся далеко за пределами человеческого понимания, разума и возможностей, в силу чего мы в крайне редких случаях (к примеру, в состоянии озарения) способны воспринимать и понимать их. Социум и государство, общественный договор и гражданское общество, как не до конца изученные феномены, не являются исключением из сказанного, так как не могут быть полностью осмыслены традиционными методами мышления.

Вторая причина. Как показывает опыт, в ряде случаев перечисленные феноменологические субстанции не могут быть осмыслены в ходе исследования только на основе логики, здравого смысла или посредством рецепторов органов чувств. Суть в том, что существующие методы мышления, в том числе и информация, получаемая нами посредством органов чувств, не всегда являются оптимальным средством постижения сущности того или иного изучаемого объекта и формирования целостного представления о нем. Как справедливо отмечает автор, такой подход «не позволяет и/или ограничивает наши возможности проникнуть в полной мере в сущность изучаемых общественных процессов и явлений, выявить возможности их рационального существования и функционирования».

Третья причина. Человечество давно трансформировалось в делинквентное сообщество¹⁵, а само общество стало для индивидуума источником перманентной травмы (по терминологии Ж.Т. Тощенко, — «общество травмы»¹⁶). Это — данность, и с ней надо считаться при изучении общественного договора и адаптировать концепцию исследования этого феномена к особенностям девиантного общества, в котором как государство, так и граждане (как стороны общественного договора) при любом удобном случае будут нарушать принятые на себя обязательства¹⁷ на основе этого договора, если это будет диктоваться их интересами или потребностями.

Увы, так изначально устроен человек, и с этим ничего не поделаешь. Об этих особенностях Homo sapiens давно и много сказано в научной литературе¹⁸.

Дело в том, что внутренний мир индивидуума, образно говоря, бесконечная бездна, своего рода параллельная Вселенная с ее непостижимой бесконечностью, а многие потенциалы его мыслительной деятельности покрыты тайной в глубинных слоях человеческой психики, овладение которой пока неподвластно человеку¹⁹. По этой причине по сей день «мы не знаем ответа на вопрос, в чем заключается природа человека, о котором мы знаем ненамного больше того, чем знали две с половиной тысячи лет назад. Науки, которые непосредственно изучают человека — физиология, медицина, психопатология, экономика,

социология и другие — продвинулись далеко вперед и достигают уровня точности, вполне сопоставимого со строгостью знаний о природе. Но все эти и другие сами по себе весьма ценные знания о человеке не складываются в целое, не дают ответа на вопрос, что есть человек, обогащают знания о человеке, но не проникают в его тайну»²⁰. Быть может по этой причине социологи и криминологи, психологи и генетики теряются в догадках: «Почему из двух людей, по стечению различных жизненных обстоятельств и по воле случая оказавшихся в одной и той же криминальной ситуации, один совершает преступление, а другой — нет?»

Отсутствие в течение многих веков однозначного ответа на этот парадокс объясняется не только проблемами в сфере человековедения, социологии, девиантологии, криминологии и т.д., но и его архисложностью. К примеру, весьма трудно однозначно ответить на данный вопрос, если учесть, что «человек не имеет перед собой прозрачной, ясной картины сложного устройства собственного внутреннего мира со всеми его подводными течениями»²¹, в силу чего он «даже для самого себя является извечной загадкой»²². Поэтому сегодня «никто не может сказать, кто из идущих по жизненному пути будет добрым, а кто — преступником»²³.

Рассматриваемая проблема усугубляется еще и тем, что «все, что знает человек и что может понять, ничто в сравнении с тем, чего он не знает и не понимает» (*Сократ*), так как «существует бесконечно много явлений, превосходящих человеческий рассудок» (*Паскаль*).

Иллюстрацией сказанному могут служить неодолимые в своем могуществе крайне навязчивые идеи, немислимые желания или бесовские мысли, порой произвольно посещающие человека. В таких случаях часто «бессилие благоразумия превращает человека во всесильного злодея»²⁴. В этом свою отрицательную роль играют и такие негативные качества личности, как «стремление не только и не столько к равенству, сколько к утверждению своего превосходства, руководствуясь при этом лишь собственными интересами»²⁵.

²⁰ Гусейнов А.А. Великие пророки и мыслители: нравственные учения от Моисея до наших дней. М., 2008. С. 9.

²¹ Фрейд З. Психология бессознательного. М., 2008. С. 11.

²² Горшенков Г.Н. Этюды о жизни и криминологическом творчестве. Н. Новгород, 2017. С. 163.

²³ Бастрыкин А.И. Рецензия на книгу профессора И.М. Рагимова «Религия и наказание» (СПб., 2020. — 217 с.) // Государство и право. 2021. № 4. С. 81–103.

²⁴ Горшенков Г.Н. Указ соч. С. 174.

²⁵ Шестаков Д.А. Теория преступности и основы отраслевой криминологии. СПб., 2015. С. 17.

¹⁵ Об этом подробно см.: Аликперов Х.Д. Межбытие как источник генерации преступной мотивации. СПб., 2025.

¹⁶ При этом проф. Ж.Т. Тощенко под этим словосочетанием подразумевает «результат длительной неопределенной турбулентной трансформации, характеризующейся деформацией экономических, социальных, политических и духовно-культурных отношений и отсутствия научно обоснованной программы (идеологии), учитывающей как глобальные тренды мирового развития, так и региональные (культурно-исторические) особенности» (см. подр.: Тощенко Ж.Т. Общество травмы: Между эволюцией и революцией (опыт теоретического и эмпирического анализа). М., 2020. С. 38, 39, 47).

¹⁷ Достаточно в этой связи вспомнить публичные обещания властей о том, что в России возраст выхода на пенсию не будет пересмотрен. Думается, не требует особых комментариев то, чем в конечном счете увенчались эти клятвенные заверения.

¹⁸ См., напр.: Дубинин Н.П., Карпец И.И., Кудрявцев В.Н. Генетика. Поведение. Ответственность (О природе антиобщественных поступков и путях их предупреждения). М., 1989; Тощенко Ж.Т. Парадоксальный человек. М., 2012; Джафаров А.М. Проблемы реформирования органов прокуратуры Азербайджанской Республики. Баку, 2007; Рагимов И.М. Преступность и наказание. М., 2012; Социология права: учеб. / под ред. В.М. Сырых. М., 2004.

¹⁹ Как пишет Ж.Т. Тощенко, «парадоксальность сознания стала неотъемлемой частью современной жизни. Наш современник нередко, сам того не замечая, исповедует противостоящие друг другу истины и, что поразительно, относится к взаимоисключающим мнениям и суждениям с доверием, ориентируется на них вполне искренне, часто не замечая этого потрясающего несоответствия» (см.: Тощенко Ж.Т. Парадоксальный человек. М., 2012. С. 55).

Это и понятно, если учесть, что «коренная сущность падшей человеческой природы²⁶ — это желание стать на место бога, занять его место, быть самым могучим», ради чего индивидум порой «готов жиром ближнего смазать себе сапоги» (*Шопенгауэр*)²⁷. И это притом, что лицо осознает пагубность таких поступков, но, тем не менее, нередко «посягает даже на то, о чем оно и помышлять не смело ранее»²⁸.

Приведенный выше краткий обзор внутренне-го мира человека показывает, что в процессе изучения глубинных пластов общественного договора, его сущности, истоков возникновения, развития и функционирования необходимо помнить и о врожденных человеческих пороках²⁹.

* * *

Переходя к анализу содержательной части монографии, следует выделить ее первый раздел, состоящий из двух глав, в рамках которых автор осуществил крайне интересный экскурс в бесконечные лабиринты истории зарождения идеи об общественном договоре, рассмотрел социально-правовые

²⁶ Цит. по: *Еремичев А.А.* О философии Достоевского. Доклад: «О философии Достоевского», сделанный д.ф.н., профессором А.А. Еремичевым 19/10/21 на конференции в Русской христианской гуманитарной академии в Петербурге. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=CLmHsZR3G1o> (дата обращения: 20.01.2025).

²⁷ Причем развращение человека на земле было настолько развито, что даже Создатель «воскорбел в сердце Своем и раскаялся, что создал человека на земле» (см. подр.: Библия. Ветхий Завет. Бытие 6:1–8. М., 1993).

²⁸ *Мор Т.* Утопия. URL: https://thelib.ru/books/mor_tomas/utopiya.html (дата обращения: 09.01.2025). Этот парадокс А.И. Бастрыкин объясняет тем, что, совершая подобные деяния, «человек зависит от тех причин, которые находятся вне его воли, и он не в состоянии противостоять им, хотя и желает этого» (см.: *Бастрыкин А.И.* Указ. соч.).

²⁹ Вполне возможно, что исходной точкой этих пороков является ошибка природы, которая для становления и эволюции человечества изначально создала на Земле лишь одну семейную пару — Адама и Еву. В силу этого развитие человеческой популяции, начиная со стартового этапа этого процесса, было основано на порочном зачатии — кровосмешении (инцесте). Так, из религиозных и исторических литературных источников известно, что от совместной жизни наших прародителей сперва родились Каин и Авель, а после убийства Каином Авеля, Сиф — третий сын Адама и Евы (Быт. 5: 3–4). Затем Ева родила двух дочерей — Азуру и Авану. По достижении половой зрелости Сиф женился на своей родной сестре Азуре, а Каин — на Аване. Далее кровосмешение продолжилось между потомками Сифа и Каина. Видимо, это и предопределило генетические сбои и нравственные проказы в потребностях и стремлениях человеческого рода, стало пусковым механизмом в развитии мутации в его биологической конституции, которая перманентно передавалась на генном уровне последующим поколениям. Так, генетиками давно установлено, что инцест ведет к вырождению, становится причиной таких тяжелых генетических заболеваний как гемофилия, бесплодие, задержка умственного и физического развития и т.д.

параметры анализируемого общественного контракта с учетом разноуровневого характера социальной действительности, вывел характеристику роли граждан и социальных групп в формировании его базовых положений, раскрыл механизм его принятия и внедрения в жизнь социума, в том числе и посредством конституции страны.

Во введении этого раздела кратко рассмотрены взаимоотношения народа и власти по поводу заключения социального контракта «не только на современном этапе развития страны, но и в предшествующем периоде и дан конструктивный ответ на вопрос, как складывалось взаимодействие советской власти с народом и его основными социальными общностями и группами в различных исторических отрезках времени, начиная с момента ее возникновения и дальнейшего существования» (с. 13).

При этом Ж.Т. Тощенко не только подробно описал этот исторический период, но и дал ему качественную характеристику, которая позволила ему в дальнейшем изложении целенаправленно и системно рассмотреть (гл. 1) происходящие в общественном сознании процессы в ходе взаимодействия народа и государства на всех уровнях социальной организации общества, что дало возможность: *во-первых*, понять, что кроется в глубинном сознании народа, от которого зависит, насколько успешно будет реализовываться политика правящего класса, олицетворяющего действия государства; *во-вторых*, как реагирует государство на потребности и интересы народа, улавливает ли оно изменения, происходящие в сознании и поведении людей, как оно выстраивает свою социально-экономическую, социально-политическую и социально-культурную политику; *в-третьих*, наличествуют ли согласованность и установление баланса интересов народа и государства, какими методами они осуществляются, и как реагирует государство на изменение предпочтений народа при решении всех без исключения проблем, особенно касающихся повседневной жизни; *в-четвертых*, выявить, какие кризисные ситуации возникают в процессе реализации общественного договора и как их решает государство (с. 14).

На основе полученных данных проф. Тощенко во второй главе первого раздела работы рассматривает понятие, сущность, содержание общественно-го договора, соотношение в нем формальных и латентных основ, место конституции как высшего правового акта государства в нормативном отражении узловых положений общественного договора и ее роль в механизме реализации такого социального контракта³⁰.

³⁰ Профессор Ж.Т. Тощенко не считает конституцию воплощением общественного договора, так как нет и не существовало документа, в котором были бы закреплены содержание и суть общественного договора. По его мнению, это объясняется тем,

По его мнению, общественный договор должен отражать в себе такие компоненты, как предмет договора, права и обязанности его сторон, перечень прав и свобод, которые субъекты такого договора делегируют друг другу³¹, материальные, моральные и другие юридические последствия их нарушения³², факторы, при наличии которых одна из сторон договора вправе аннулировать его и тем самым считать себя свободной от взятых обязательств³³ и т.д.

В книге достаточно подробно рассмотрены и современные модели общественного договора. Кратко остановимся на них.

Первая — общественный договор, который можно условно назвать *совещательной демократией*. Это — форма диалогового режима, переговоров, предполагающих возможность людей вести обмен мнениями и участия в выработке всех интересующих их решений. По Тощенко, его основные параметры заключаются в следующем: 1) никто из желающих внести вклад в дискуссию не может быть исключен из числа ее участников; 2) всем предоставляются равные шансы на внесение своих соображений и предложений; 3) слова участников не должны расходиться с делом; 4) коммуникация должна быть свободна от внешне-го или внутреннего принуждения.

Исходя из этого автор считает, что «эта модель предполагает существование общества свободных и равноправных индивидов, определяющих формы совместной жизни путем диалога о ключевых проблемах жизненного мира, его неперменной чертой

что постоянно изменяющееся качественное состояние общества (ноумен), требующего регулярного настраиваемого взаимодействия народа и государства, не позволяет создать универсальный общественный договор на длительную перспективу (с. 56), так как «он не может оставаться неизменным в течение длительного времени. Он постоянно нуждается в уточнении, перенастройке в соответствии с изменяющимися социально-историческими условиями жизни. Об этом свидетельствует опыт развития всех стран, в том числе и России, когда опорные точки общественного договора менялись, уточнялись или замещались другими критериями» (с. 58). В то же время согласно некоторым современным теориям общественного договора, приведенным в монографии, конституция той или иной страны определяется как договор между народом и государством, в котором устанавливается порядок функционирования государства и его взаимоотношение, взаимодействие с обществом (с. 64, 65).

³¹ Как писал Ж.-Ж. Руссо, «каждый из нас отдает свою личность и всю свою мощь под верховное руководство общей воли, и мы вместе принимаем каждого члена как нераздельную часть целого» (см.: Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре или принципы политического права. М., 2023. С. 20).

³² Ж.-Ж. Руссо считал, что носителем и источником власти является народ, который может и должен свергать власти, нарушающие условия общественного договора (см.: там же).

³³ Ж.-Ж. Руссо в своей работе «Об общественном договоре» подчеркивает, что «граждане имеют право расторгнуть договор, если государство злоупотребляет властью и пытается установить свою диктатуру с помощью революции» (см.: там же. С. 24).

становится обеспечение согласия в самом широком смысле понимания этого слова. Эта характеристика в различных пропорциях присуща значительному количеству государств, относящихся к демократическим странам» (с. 59, 60).

Вторая — общественный договор в государствах с авторитарной формой правления. Такая форма преобладает в большинстве авторитарных и авторитарных государств, численность которых, согласно данным ООН, примерно равна числу стран, относимых к демократическим формам правления (с. 60).

Третья — теократическая форма общественно-го договора в зависимости от религиозных ценностей, исповедуемых в государстве. Например, в таких странах, как Ватикан, Саудовская Аравия и т.д., источником государственности и базой общественного договора выступает Библия или Коран. Следовательно, договорная ось «общество — государство» уступает место, в некотором смысле, договору между Богом и человеком. При этом остро стоит «вопрос о сохранении баланса интересов как верующих, так и неверующих, способного обеспечить независимость и невмешательство в сферу личной жизни со стороны религиозных объединений и государства» (с. 60, 61). Иначе говоря, пишет автор, в теократических государствах или в государствах, где велико влияние религии, «реализация кейнсовских постулатов»³⁴ переносится в плоскость учета религиозных догматов и канонов.

Вместе с тем приходится признать, что этот учет будет неоднозначен с учетом разных установок в той или иной религии и даже ее существующих вариаций. Эту разницу мы видим не только при сравнении, например, государств с христианскими ценностями и государств с мусульманскими религиозными традициями, но и внутри их модификаций — при преобладании то ли католических, то ли протестантских, то ли православных традиций. Аналогичное можем наблюдать и при сравнении мусульманских стран с шиитскими или суннитскими ориентациями» (с. 61).

Четвертая — Пакт (современная модификация идеи общественного договора), характеризующийся возвратом к системе табуитета — запретам, способным удержать общество в жестких рамках. Иными словами, он содержит тот или иной набор ограничений, которые участвующие в нем стороны обязуются соблюдать.

Подводя итог классификации существующих моделей рассматриваемого феномена, автор показывает существенную разницу между ними. К примеру,

³⁴ По мнению Дж. М. Кейнса, «невозможно одновременно максимизировать свободу, справедливость и эффективность» (цит. по: Тощенко Ж. Т. «Судьбы общественного договора в России: эволюция идей и уроки реализации». С. 53).

сравнивая совещательную (переговорную) форму общественного договора и Пакта он указывает, что «в совещательном договоре содержится идея всеобщего равенства, в то время как сама природа Пакта равенство ограничивает, подразумевая существование управляемых (население) и управляющих (чиновники, олигархи и т.д.). Далее, совещательный договор ограничивает государство в определенных действиях по отношению к гражданам. Пакт в значительной степени снимает эти ограничения: когда граждане государства вступали в него, они понимали, что тем самым отказываются по своей воле от ряда свобод. Рассматриваемая модель общественного договора существенно ограничивает способность граждан влиять на политическую ситуацию в государстве. Кроме того, совещательный договор предполагает наличие у граждан государства определенных свобод, которыми они могут пользоваться при условии соблюдения законов. Положения Пакта таковы, что граждане априори отказываются от большей части свобод. Наконец, при совещательном договоре подобный отказ происходит во имя стабильности и порядка в государстве, в то время как по условиям Пакта граждане отказываются от свобод ради материальных благ и защиты, которые им должно предоставить государство» (с. 62, 63).

При этом Ж.Т. Тощенко особо отмечает, что предложенная им классификация моделей общественного договора достаточна условна, так как «государства и страны останутся столь же эгоистичными и хищными, как и раньше. Уверовавшие, что распространение демократических форм правления изменит это, забывают, что так называемые демократии прошлого и настоящего, по меткому выражению П.А. Сорокина, “столь же империалистичны, как и автократии”»³⁵ (с. 64).

Все это позволило проф. Тощенко в завершении первого раздела книги сформировать авторское определение рассматриваемого предмета исследования и его опорные точки. Так, по его мнению, «общественный договор — это социально-экономическое, социально-политическое и социально-культурное становление баланса интересов между народом и государством, которое открыто и в то же время латентно демонстрирует согласованность взаимоотношений и взаимодействий государства и народа по организации и устройству общественной (публичной) и личной (приватной) жизни» (с. 97).

В приведенном определении автор перечисляет его основные критерии: во-первых, цель как смысл общественного договора; во-вторых, средства достижения его целей; в-третьих, методы реализации такого договора;

в-четвертых, обратная связь как итоговый критерий общественного договора.

По мнению Ж.Т. Тощенко, совокупность перечисленных выше критериев «образует смысл любого общественного договора, и их наличие отражает фактическое, а не только формальное участие граждан в решении экономических, социальных и политических проблем государства» (с. 89).

Как видим, «общественный договор — это дорога с двусторонним движением, что предполагает существование форм обратной связи между властью и народом, постоянную проверку ее эффективности и действенности» (с. 84).

При этом, считает автор, суть обратной связи между народом и властью заключается в том, что государство учитывает основные ориентации и потребности людей и на этой основе стремится создать «правила игры» — гарантировать им условия достойного существования и обеспечить их выполнение (с. 86). Поэтому, как подчеркивает Ж.Т. Тощенко, «утрата постоянных связей с народом — это утрата связи с реальностью и угроза существованию политического режима. Это обязательно проявится в возникновении точек напряженности, что наглядно ощущалось в определенные периоды существования СССР (во время политики продразверстки, в годы коллективизации, а также во времена перестройки). Обратная связь получает полное и завершенное воплощение в том случае, когда реализуется такой критерий общественного договора, как причастность народа к управлению делами общества и государства. Причем эта характеристика не должна пониматься буквально, только как личное участие каждого человека в управленческих органах на том или ином уровне социальной организации общества» (с. 87).

Одна из ахиллесовых пят многих современных моделей общественного договора, по словам профессора, «часто проявляется в том, что государство нередко навязывает народу те или иные решения без должной проработки и прогноза их негативных последствий». По этому поводу автор в своей книге пишет: «Порой “сверху” происходит внесение предложений и корректив в цели общественного договора без должного учета отношения и реакции “снизу”, что ведет к недовольству, появлению протестных настроений и снижению доверия к политическим структурам. Такое состояние порождает различные формы конфликтных ситуаций, отражающих несовершенство и даже слабость общественного договора, что проявляется в различных формах, начиная от раздражения и недоверия вплоть до трудовых

³⁵ Сорокин П.А. Условия и перспективы мира без войны // Соц. исследования. 1999. № 5. С. 3—11.

забастовок с угрозой перерастания в политическое сопротивление»³⁶.

Эти, как и ряд иных издержек, соблюдения государством общественного договора позволили автору сделать вывод о том, «что реальные общественные договоры в современной действительности, на наш взгляд, нередко представляют не всегда обоснованную и даже деформированную практику, которая лишь частично олицетворяет представления о свободе, демократии, социальном равенстве» (с. 93).

По его мнению, чтобы обеспечить эффективное сочетание открытых и латентных показателей общественного договора, необходимо: а) учитывать объективные тенденции общественного развития (что обеспечивают наука, научный анализ); б) выработать и реализовать организационные усилия и умения, что обеспечивается кадрами управления; в) гибко реагировать на изменяющуюся конъюнктуру, что предполагает использование науки и искусства управления и даже интуиции (с. 95, 96).

Достоин внимания осуществленный автором анализ внутренней структуры общественного договора, в том числе соотношение в нем формальных (открытых) и неформальных (латентных) основ. Ж.Т. Тощенко считает, что для понимания и определения сути и содержания общественного договора важны смыслы — ради чего каждый участник формулирует их, сопоставляет со смыслами других участников и на этой основе их готовность к действию — согласию, терпению или сопротивлению. Смыслы отражаются в целях, которых хотят достичь субъекты общественного договора (и их представители), возможностях согласия и согласования как в текущее время, так и на перспективу, а также в готовности следовать им.

* * *

Становым хребтом новой монографии проф. Тощенко является ее второй раздел. Структурно он состоит из 10 глав с общим объемом более 500 страниц, в рамках которых автор на примере многих стран мира (преимущественно России) подробно анализирует историю становления и развития теории общественного договора.

В первой главе раздела автор рассматривает причины краха царской России и начала процесса выработки нового общественного договора. Он, в частности, пишет: «Среди условий и факторов, свидетельствующих о прекращении даже зачатков общественного договора в царской России

и обозначивших поиск нового общественного договора, стало то, что были полностью проигнорированы те сдвиги, которые происходили в общественном сознании, в его ключевой сути — мировоззрении — и в таких их компонентах, как потребности, ценностные ориентации, устремления и интересы людей. Именно они представляют собой особый, своеобразный и специфический продукт экономической, политической и социальной жизни, являющийся основой общественного договора и, соответственно, поиска ответа на вопрос: почему они перестали быть основой для социального контракта между народом и властью» (с. 105).

Автор скрупулезно изучает фундаментальные причины политического, экономического, социального и нравственного характера (гл. 1 разд. 3), которые в итоге привели к краху взаимоотношений царской власти и народа, так как проводимая политика в корне не отражала интересы народа.

Несомненный интерес представляет проведенный проф. Тощенко комплексный анализ господствующих в те годы в России идей и идеологических установок основных политических сил, которые, по его мнению, не имели в стране социальной опоры для их реализации, а те средства, посредством которых предполагалось их достигнуть, к этому периоду уже достигли точки бифуркации, в силу чего не могли существенно повлиять на сложившуюся на тот момент взрывоопасную социально-политическую ситуацию в России, подогреваемую различными оппозиционными партиями. Политический кризис в стране усугублялся и начавшейся мировой войной, «которая показала неспособность царя и его приближенных руководить страной в этих экстремальных условиях» (с. 109).

Как пишет автор, «исторический процесс свидетельствовал, что не все идеи, а только отражающие глубинные интересы и ориентации народа стали (явились) одним из важнейших и определяющих факторов революционных преобразований, объясняющих силу и влияние различных классов, социальных общностей и групп и соответствующих этим идеям политических сил в их противостоянии и противоборстве со своими политическими противниками. История революций 1917 г. — наглядный пример превращения общественного сознания и его производных в материальную силу» (с. 106).

Дело в том, что русские цари и российские императоры в своем большинстве искали союз не со всем народом, а только с теми социальными общностями и группами, которые, на их взгляд, олицетворяли общество, это — военная знать, бояре, позднее дворяне. Даже попытки реформ, планируемых Александром I и его окружением в начале XIX в., были рассчитаны на взаимодействие лишь с теми слоями-сословиями, которые юридически появились в России только

³⁶ Как подчеркивает автор, особенно выпукло это проявилось в процессе принятия в России закона о пенсиях, в конфликте с автоперевозчиками «Платон» и т.д. (см. подр.: Тощенко Ж.Т. Судьбы общественного договора в России: эволюция идей и уроки реализации. С. 90, 91).

в XVIII в. в результате реформ Петра I, — дворянством, духовенством и служивыми людьми (чиновничеством) и частично купечеством (с. 108).

По мнению специалистов, одновременно с политическим кризисом разворачивался и экономический. До начала Первой мировой войны две трети промышленного производства царской России контролировались иностранным капиталом, а финансовые дела управлялись банками стран Западной Европы³⁷. При этом долг перед Англией и Францией в 2—3 раза превышал бюджет страны. Эта зависимость наглядно проявилась в слабом переустройстве экономики для нужд войны, что привело к тяжелым поражениям на фронте.

В ходе войны стремительно росла дезорганизация производства. Вследствие этого ухудшалось социальное положение рабочих, что в конечном счете выразилось в том, что именно их бедственное положение, с которым они не хотели мириться, вылилось в волну огромного количества демонстраций, забастовок и протестов, что и привело к Февральской революции³⁸.

Среди причин краха правящего режима автор называет и такие, как неспособность царя и его окружения понять происходящее и, соответственно, принять меры по выводу страны из сложившейся ситуации, растущие протесты крестьянства, противоречивость и непоследовательность действий политических сил — от западно ориентированных до консервативных и черносотенных партий. И в этой ситуации игнорировались интересы основных классов российского общества — крестьянства и рабочего класса. Временное правительство, пришедшее к власти после свержения царского режима, оказалось неспособным решать принципиальные вопросы преобразования России (с. 110).

Все эти обстоятельства привели к тому, что ограниченный и условный общественный договор, который пытались создать буржуазные и претендующие на власть примкнувшие к ним партии, не выдержал испытания и перестал существовать. Одновременно с этим пало и Временное правительство.

В книге подробно рассмотрены программы различных партий, появившихся на политической

арене России после свержения царя и претендующих на политическую власть. Речь, в частности, идет о таких партиях, как Русский национальный союз (черносотенцы); Союз 17 октября (октябристы); Партия народной свободы (кадеты); эсеры, меньшевики, большевики и т.д. Однако, как показано в монографии, ценности и идеалы, провозглашенные многими из них, оказались не востребовавшими обществом³⁹.

Только социально ориентированная программа большевиков, призывавших к немедленному прекращению войны, установлению в стране 8-часового рабочего дня, безвозмездной передаче фабрик и заводов рабочим, земли — крестьянам совпадали с чаяниями рабочих и крестьян, с помощью которых большевики свергли Временное правительство и установили в России, а позже и в других 14 союзных республиках советскую власть, которая просуществовала почти 75 лет (с октября 1917 г. по декабрь 1991 г.).

Таким образом, социальный контракт, построенный на учете интересов большинства и воплощенный в политической деятельности большевиков, стал основой общественного договора между ними и народом⁴⁰, так как оказался наиболее жизнеспособным и востребованным широкими слоями населения⁴¹. Поэтому «большевики имели самую крепкую социальную базу во всех решающих сферах российского общества» (с. 124).

Как утверждает историк В. Булдаков, массы хотели «своей» власти, и, по их представлениям, ей наиболее полно отвечали большевики. Более того, «Октябрьская революция свершилась под знаком

³⁹ По мнению Г. Поспелова, «все основные политические силы, кроме большевиков, не знали, слабо учитывали и не ориентировались на истинные намерения народа, не имели ни сил, ни организованности для вывода страны из поразившего ее кризиса, что и обусловило закономерный результат — приход к власти Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, находящихся под влиянием большевиков» (см.: *Поспелов Г. Российский путь перехода к социализму и его результаты* // *Экономист*. 2022. № 12. С. 69).

⁴⁰ При этом характерно, что такой путь прихода к власти «не был предусмотрен никакими марксистскими теориями и заключался в том, что прогрессивная демократия отсталой, полукOLONиальной страны сначала захватывает политическую власть, а потом на этой основе создает предпосылки для перехода к социализму» (см.: там же).

⁴¹ К примеру, как это отмечает Ж.Т. Тощенко, захватив власть и провозгласив: «Вся власть Советам!», большевики выполнили свое главное программное требование о передаче власти в руки народа — Советам рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. Помимо этого большевиками был принят Декрет о земле, который привлек все крестьянство на сторону советской власти, так как все земли становились всенародным достоянием. Не менее решительно выполнялось требование о передаче рабочим фабрик и заводов, что было связано с ликвидацией всех форм капиталистической собственности.

³⁷ Так, в паровозостроении 100% акций находилось в собственности двух банковских групп — французской и немецкой. В нефтяной промышленности 80% было собственностью групп «Ойл», «Шелл», «Нобель». Иностранцам принадлежало 90% добычи платины, 90% акций электротехнических и электрических предприятий, все трамвайные компании, 70% добычи угля в Донбассе. Иначе говоря, требования рабочих отвергали любые мнимые уступки, которые предлагали представители не только российского, но и иностранного капитала (с. 125, 126).

³⁸ Подробно об этом см.: *Островский А.В.* Россия. Самодеятельная революция: в 2 т. М., 2020.

общечеловеческих ценностей и демократии»⁴². По мнению профессора Тощенко, «большевики предложили идеи, которые, в отличие от их оппонентов, объединили в одно целое интересы основных социально-классовых групп, учтя главные ориентации, которые были важны для большинства россиян» (с. 125).

При этом «решающее значение для возникновения общественного договора между народом и большевиками сыграл закон поляризации, согласно которому в условиях катастрофической ситуации в любом человеческом сообществе происходит формирование двух поведенческих полюсов. С одной стороны, актуализируются альтруистическое перевоплощение, благородство и самопожертвование во имя возвышающих человека целей, ради благоустройства большинства людей, с другой — актуализируются социальные и социально-психологические консервативные установки, противостоящие этим намерениям с сопутствующими социально-психологическими проявлениями патологии, крайним эгоизмом, озлобленностью и производной агрессивностью»⁴³.

Таким образом, именно понимание советской властью процессов, происходящих в глубинных пластах сознания народа, позволило использовать объективные и субъективные условия для формирования общественного договора между народом и пришедшей к власти новой политической силой. Иными словами, реализация стратегии и тактики большевиков в 1917 г. — это наглядное воплощение смысла известного изречения английского историка и философа Т. Карлейля: «Революция совершается не на баррикадах — она происходит в умах и душах людей» (с. 131).

В третьей главе второго раздела монографии автор вывел в отдельный предмет исследования причины событий 1917 г., победу большевиков в этой борьбе на основе тезисов будущего общественного договора Советов с рабочими и крестьянами России.

Нам импонирует отпор, данный автором в этом разделе книги тем современным исследователям и политическим деятелям, которые в своих произведениях и заявлениях искажают историю прихода

к власти большевиков⁴⁴. Необходимость в детальной реконструкции событий 1917 года обусловлена тем, что в работах по данной проблематике, в том числе и конспирологического характера, «существуют утверждения, исключающие рассмотрение позиций основных классов и социальных общностей, сводя все происходящие события и явления к анализу решений и действий партий, политических деятелей и других акторов, находящихся на вершине и в центре политических процессов» (с. 132, 133).

Как подчеркивает Ж.Т. Тощенко, «особенно удручает, когда встречаешься просто с неграмотным изложением того, что случилось на самом деле, не обращаясь ни к каким документам, архивам, историческим свидетельствам» (с. 133), как это делает, например, Игорь Чубайс, утверждающий, что царская Россия была процветающей страной, кормила всю Европу, имела прекрасную систему образования, а Николай II был образцом образованнейшего правителя, Россия чуть-чуть не победила Германию в Первой мировой войне⁴⁵.

Отрадно, что в потоке грязи и инсинуаций о событиях 1917 года есть и признание значимости этих событий, тех процессов, которые определяли лицо эпохи в ее не только диссонансном, но и парадоксальном развитии. Реальное и во многом противоречивое состояние сознания народа в этот период времени ярко охарактеризовал Н.А. Бердяев. Он признавал, в частности, следующее: «Русское сознание должно отречься от славянофильского и народнического утопизма и мужественно перейти к сложному развитию»⁴⁶.

⁴⁴ К примеру, в подобных работах получила распространение и точка зрения, что не только Ленин «отрабатывал» немецкие деньги, но и что вся революция осуществлена на деньги кайзеровской Германии. Некоторые не ограничиваются этим и начинают доказывать, что большевики победили с использованием не только немецких, но и американских денег. Как пишет Ж.Т. Тощенко, «в этих рассуждениях поражает тот факт, что в подобных исследованиях никак не рассматриваются сознание и поведение, их противоречивость у самых различных социальных общностей и групп, прежде всего у рабочих и крестьян. Они уподобляются пассивным участникам революционных событий, в которых им навязывают (и обманывают) политические деятели» (с. 134).

⁴⁵ См.: Чубайс И. Если бы не революция, сейчас бы нам завидовала Америка // Комсомольская правда. 2017. 16–23 нояб.

⁴⁶ Бердяев Н.А. Истоки и смысл русского коммунизма. М., 2023. С. 74. В своей другой работе Н.А. Бердяев, затрагивая проблемы демократии и свободы слова при большевиках, писал: «Хотя я и относился довольно непримиримо к советской власти, но я имел охранные грамоты, охранявшие нашу квартиру и мою библиотеку. На своих лекциях я свободно критиковал марксизм. В то время это было возможно». Примечателен и такой факт: в 1918 г. Бердяев стал вице-председателем Всероссийского союза писателей, а в 1920 г. историко-филологический факультет Московского университета избрал его профессором. До своей эмиграции во Францию (1922 г.) он опубликовал в России множество работ (к примеру, «Смысл творчества»,

⁴² Булдаков В.П., Леонтьева Т.Г. 1917 год. Элиты и толпы: культурные ландшафты русской революции. М., 2017. С. 321. Хотя, как показывает история, дальнейшая судьба этих ценностей была достаточно противоречивой и непоследовательной и порой сопровождалась невиданным классовым насилием над оппонентами большевиков, причем на всей территории Советского Союза.

⁴³ Подробно см.: Сорокин П.А. Долгий путь. Автобиографический роман / пер. с англ. П.П. Кротова, А.В. Липского. Сыктывкар, 1991.

Иными словами, как пишет проф. Тощенко, «он признавал, что сознание народа стало залогом происходящих изменений, приведших к кардинальным преобразованиям в российском обществе».

Подводя итоги своим суждениям, высказанным в этой главе, Ж.Т. Тощенко отмечает, что «общественный договор народа с большевиками начался с принятия самых близких для массового самосознания требований: “Вся власть — Советам!”; “Мир — народам!”; “Фабрики — рабочим!”; “Землю — крестьянам!” Эти цели и их воплощение в жизнь выражали самую суть народных желаний, их истинную ценность для миллионов людей, уставших от бессмысленной и непонятной им империалистической войны, и нежелания отдавать свои жизни за царя-батюшку. Не менее привлекательной для работников было стремление быть истинными хозяевами земли и тех производств, на которых они работали, за установление справедливости, на которых они неоднократно бастовали.

Мощным побудительным мотивом для крестьян стало владение землей, которую им обещали дать, начиная с реформы 1861 г. Ради реализации этих требований большинство работающего населения было готово поддержать любую политическую силу, которая бы гарантировала их выполнение. Словом, большевики наглядно продемонстрировали, что у них слова не расходятся с делом. Именно в этом и состоит залог их победы в 1917 г.» (с. 137, 180).

Во втором разделе монографии много внимания уделено и комплексному рассмотрению многоступенчатых исторических этапов становления и развития нового общественного договора в послереволюционной России, в том числе реализации провозглашенных большевиками прав и свобод людей, методам и средствам их трансформации в реальность. И все это осуществлялось большевиками в условиях обострения социальных противоречий, низкого уровня культуры масс, разрухи и голода, ожесточенной Гражданской войны, охватившей широкие просторы страны, на которых были образованы самопровозглашенные правительства, состоящие из представителей эсеров и меньшевиков.

К этому следует добавить и мощный прессинг продолжающейся Первой мировой войны, а также масштабную интервенцию со стороны стран Антанты, недовольных выходом России из войны, а также отказом большевиков вернуть кредиты и материальную помощь союзников царскому правительству. Как пишет проф. Тощенко, «в марте 1918 г. был высажен английский десант в Мурманске, в апреле — японский и американский десанты во Владивостоке, в августе 1918 г. интервенты заняли Архангельск.

«Смысл истории» и т.д.) (см. подр.: Бердяев Н.А. Самопознание (опыт философской автобиографии). М., 1990).

В Прибалтике, в Белоруссии и на Украине находились немецкие войска. В целом же к концу 1918 г. ¼ территории бывшей Российской империи находилось под контролем антибольшевистских сил» (с. 146, 147).

Все это вынудило большевиков прибегнуть к политике военного коммунизма, которая была нацелена на мобилизацию всех имеющихся ресурсов, кардинальное переформатирование экономики страны и концентрацию внимания на решении военных проблем. В стране были введены карточная система, трудовая повинность, хлебная монополия (продовольственная диктатура), продовольственная разверстка, провозглашен отказ от товарно-денежных отношений и т.д.

В результате столь сложная ситуация стала одной из доминирующих причин заключения 3 марта 1918 г. советским правительством сепаратного мирного договора с Германской империей (Брестский договор), что обеспечивало выход России из Первой мировой войны. Как отмечает автор, «в сложившейся в стране ситуации постепенные реформы и обычные способы руководства экономикой привели бы к катастрофе. Поэтому новый облик общественного договора в виде военно-политического контракта в целом был исторически оправданным, так как обеспечил сохранение целей обоих участников этого контракта — и народа, и государства» (с. 151).

Как итог, с задачей выстоять в ожесточенной борьбе с внутренними и внешними врагами большевики успешно справились во многом потому, что сумели перенастроить общественный договор, переформатировав его из политико-идеологического в военно-политический контракт между государством и народом, наладив действенную связь с рабочим классом и крестьянством, с другими значимыми социальными общностями (с. 159).

В книге значительное место отведено и анализу перманентного процесса обновления большевиками общественного договора в зависимости от общественно-политической ситуации в стране.

* * *

Несомненный интерес представляет и третий раздел монографии, состоящий из четырех глав, в рамках которых автор подробно рассматривает интеллектуальную базу формирования и реализации общественного договора, в том числе непосредственную роль и формы участия в этом процессе деятелей науки и искусства, инженерно-технической интеллигенции, политических партий, общественных организаций, их социальную позицию в контексте общественного договора, в особенности педагогического сообщества.

На наш взгляд, политика — это не только искусство возможного, как это традиционно принято

считать, но и публичная деятельность, предполагающая порой правдиво лгать, скрывать свои истинные намерения и цели, зомбировать массы, насаждать среди людей исповедуемые ею ценности и идеологию, различными средствами и методами отвлекать внимание народа от ошибок и промахов государства в тех или иных сферах жизнедеятельности общества, а также во внешней и внутренней политике страны.

Такая политика проводится государством посредством подконтрольных ему СМИ, политических партий, общественных организаций, прикормленных властью представителей интеллигенции (писателей, артистов, актеров и т.д.). Как писал отец русского анархизма М.А. Бакунин, политика и ее главный носитель — государство «именно и значит насилие, господство посредством насилия, замаскированного и откровенного». Зло, продолжал он, коренится в самой природе политики — во власти: «Кто облечен властью, тот по неизменному социологическому закону непременно сделается притеснителем и угнетателем общества. Причем власть развращает не только ее обладателей, но и тех, кто вынужден ей покоряться»⁴⁷.

Третий раздел монографии содержит и множество других интересных положений философского, исторического, политического, социологического и правового характера, знакомство с которыми открывает читателю новые страницы исторического процесса возникновения, становления и реализации общественного договора в России на различных этапах ее развития.

Как и в предыдущих разделах книги, Ж.Т. Тошенко и здесь уделяет особое внимание проблемам обратной связи и пробуксовкам в реализации общественного договора как в прошлом, так и в современных реалиях российской действительности. Автор, в частности, пишет, что порой власть не слышит народ, как носителя верховной власти, реализуемой им в конституционно обусловленных формах. Поэтому в своем произведении он особый акцент делает на исключительную важность правовой детализации принципа народного суверенитета, создания надежных социальных, экономических и юридических гарантий для реализации властью этого принципа. И при этом приводит важную оговорку, отмечая, что «народ, населяющий современную Россию, никогда не был и не будет в обозримом будущем един в своих субъективных устремлениях в будущее, ибо у каждого лица, социальных групп интересы различны, а порой и диаметрально противоположны. Поэтому часто очень трудно отличать реализацию суверенитета народа от эгоистических устремлений отдельных индивидуумов к власти».

⁴⁷ Цит. по: Кауфман А.Е. Апостол разрушения: (К 40-летию смерти М.А. Бакунина) // Наша старина. 1916. № 11. С. 782.

Сказанное можно повторить и относительно махровой бюрократии, своекорыстия, злоупотребления должностными полномочиями и казнокрадства со стороны отдельных представителей государства, восседающих на различных этажах федеральной, региональной и муниципальной власти, о чем сказано и написано достаточно много как в СМИ, так и в различных научных исследованиях.

Отсюда одна из причин того, что во многих странах общественный договор не оправдывает законных ожиданий граждан⁴⁸, хотя люди вправе рассчитывать, что государство будет осуществлять свою деятельность с учетом обещаний, данных им публично⁴⁹.

При чтении нового произведения Ж.Т. Тошенко о социально-экономических и политико-правовых проблемах общественного договора для личности, общества и государства, невольно закрадывается мысль, что если бы эта триада, ради которой и существует рассматриваемый вид социального контракта, в точности выполняла его базовые положения, строго соблюдала существующие в нем запреты и т.д., то в мире было бы меньше кровопролитных войн и разрухи, безработицы и бедности, коррупции и многих других пороков современного человечества.

Причины этих изъянов объясняются многими факторами генетического, социального, экономического, психологического, физиологического и другого характера. В частности, как показывает история человечества, природные инстинкты и необузданные потребности людей часто становятся тормозом общественного развития и факторами нарушения положений общественного договора, закрепленных в конституции и других законах государства.

Особо следует выделить конфликт между человеком и окружающей средой, отсутствие гармонии в их взаимоотношениях, что приводит к регулярным эпидемиологическим кризисам, природным катастрофам, которые с каждым годом становятся все более разрушительными и всерьез угрожают существованию нашей цивилизации, в чем мы убедились в период пандемии COVID-19.

В частности, пандемия вновь подтвердила мысль наших предков о хрупкости мира, причем до такой степени, что одна летучая мышь в состоянии

⁴⁸ Об этом правовом институте подробно см.: Черно-вол К.А. Концепция правомерных ожиданий: европейский и российский опыт // Правоведение. 2019. Т. 63. № 1. С. 181–191.

⁴⁹ Примером сказанному может служить горбачевская перестройка в СССР, которая показала «насколько важно согласование целей государства и народа, показало время крушения общественного договора в Советском Союзе. Встреченные почти с восторгом цели перестройки быстро померкли в сознании людей, так как они сразу же начали сопровождаться напех сформулированными предложениями по решению кардинальных проблем экономики, социальной и политической жизни» (с. 76).

за считанные дни «поставить все человечество на колени». Иными словами, мелкий представитель фауны доказал всем, что мощь человеческой популяции не в силе, богатстве, наличии передовых технологий и безмерного количества разнообразного оружия массового поражения, а в гармонии с природой и законами мироздания. Ведь ни COVID-19, ни сотни тысяч других смертельно опасных для человека вирусов, в том числе и аэробных (от греч. *αἴρ* – воздух), не «прибыли» на Землю с других планет. В статичном состоянии они веками находятся в окружающей среде, которую человечество ежедневно беспощадно истребляет ради наживы⁵⁰. Если к сказанному добавить нещадное уничтожение людьми многих представителей животного мира, обитающих как на суше, так и в водоемах, хищническую добычу полезных ископаемых и т.д., то становится очевидным, что вспышка коронавируса и других смертельных вирусов⁵¹ в мире отнюдь не случайность, а закономерное следствие варварского отношения человека к окружающей среде.

По нашему мнению, другая причина систематического отклонения сторон социального контракта от взятых на себя обязательств заключается в том, что существующие сегодня модели общественного договора при всех их специфических особенностях основаны главным образом на социально-экономических, политико-правовых и духовно-нравственных ценностях, в силу чего в них, как правило, не учитываются базовые принципы естественной среды и важнейшие аспекты совместной деятельности отдельных живых организмов, обитающих в ней.

Возьмем, к примеру волчью стаю, где вожаком может стать только самый сильный, умный и храбрый, где господствуют единобрачие (моногамия) и супружеская верность, отсутствуют повторное вступление в брачные отношения, самоубийство, инцест⁵², мужеложство и другие сексуальные отклонения. Волки не вытравляют из утробы зародыша⁵³, не убива-

ют детенышей⁵⁴, «сбрасывая их с высокой скалы»⁵⁵, не бросают своих сородичей в костер, как это было широко распространено в период инквизиции, осуждаемой под эгидой римско-католической церкви с начала XIII в.

У них существует табу на издевательства и пытки в стае, где порядок наводится обычно без кровавых столкновений, а лишь жестами угрозы и подчинения⁵⁶. В таких стаях нет хищения из общей добычи, что масштабно распространено среди людей⁵⁷, которые своим поведением и отношением к себе подобным не многим отличаются от худших представителей животного мира (аллигаторы, гиены, акулы и т.д.).

Быть может, настала пора человечеству принять эти позитивные принципы, господствующие в любой

Федерация занимает одно из первых мест по количеству аборт в процентном соотношении к общему числу рожденных детей (см.: Статистика аборт в мире и России. URL: <https://kancrb.ru:8443/psixologicheskie-problemy-aborta/> (дата обращения: 06.01.2025)). В последние годы широкое распространение получили селективные аборты. Так, каждый год в мире проводится более 20 млн таких аборт, в результате чего ежегодно в утробе матери убивают 23 млн девочек только из-за того, что родителей не устраивает пол будущего ребенка (см. подр.: 23 млн нерожденных девочек. Ученые посчитали жертв селективных аборт. URL: <https://www.bbc.com/russian/news-47965874> (дата обращения: 02.01.2025)).

⁵⁴ К примеру, в Москве студентка Государственного академического университета гуманитарных наук 25-летняя Анастасия в квартире на северо-востоке Москвы в 2020 г. удушила подушкой двух своих малолетних детей. В ходе допроса девушка полностью признала свою вину (подробно об этом см.: «Оправдание патологии»: что подтолкнуло москвичку к убийству двух детей. URL: https://news.rambler.ru/incidents/45260313/?utm_content=news_media&utm (дата обращения: 08.01.2025)).

⁵⁵ См.: Отец выбросил годовалую дочь с пятого этажа. URL: <https://oxu.az/ru/v-mire/v-rossii-otets-vybrosil-godovaluyu-doch-s-pyatogo-etazha> (дата обращения: 06.01.2025).

⁵⁶ Когда в яростной схватке один из волков чувствует, что удача явно не на его стороне, он прекращает всякие действия, поджимает хвост, после чего отворачивает голову в сторону и подставляет врагу самое уязвимую часть тела – горло. Противнику достаточно просто щелкнуть своими мощными челюстями, чтобы поставить точку в этом противостоянии. Однако он этого не делает (подробно см.: Великодушие или инстинкт? Почему волки дарят жизнь побежденному. URL: <https://dzen.ru/a/ZGI3rFbeBmh4xmP2> (дата обращения: 12.01.2025)).

⁵⁷ В этой связи вызывает сожаление устоявшееся среди людей превратное мнение о волчьих законах и крайне негативное отношение к ним (к примеру «жить и быть по волчьим законам»), хотя они, во-первых, не имеют ничего общего с законами, приписываемыми людьми волкам, во-вторых, волчьи законы куда более милосердны и человечны, чем драконовские законы и отдельные примеры правоприменения, в-третьих, истинное значение «жить по волчьим законам» заключается в том, что руководителем может быть только достойнейший из достойнейших, знающий, как обеспечить благосостояние всей стаи, причем и самых слабых ее членов – волчат, престарелых, больных и т.д.

⁵⁰ Достаточно в этой связи сказать, что примерно две трети тропических лесов на земном шаре уничтожены из-за деятельности человека. На сегодня общая площадь уничтоженных с 2002 по 2023 г. тропических лесов больше, чем территория всей Франции.

⁵¹ По данным специалистов, на нашей планете существует ни много ни мало 827 тыс. вирусов, которые до поры до времени как бы спят, но в любой момент могут проснуться, заразить человека и вызвать пандемию (см.: Ученые в поисках болезни «X». URL: <https://haqqin.az/news/204124> (дата обращения: 13.01.2025)).

⁵² Это негативное социальное явление получило широкое распространение в мире. Дошло до того, что в США на законодательном уровне легализован брак между родными братом и сестрой (подробно об этом см.: В Нью-Джерси легализован брак между родными братом и сестрой. URL: <https://cosmo.kz/v-nyuyudzhersi-legalizirovan-brak-mezhdu-rodnm-bratom-i-sestroy/> (дата обращения: 28.01.2025)).

⁵³ Достаточно отметить, что ежегодно только в России проводится более 6 млн аборт. На сегодняшний день Российская

волчьей⁵⁸ стае⁵⁹, и экстраполировать их в матрицу духовно-нравственных основ общества, закрепить в Конституции и других нормативных носителях общественного договора.

* * *

Завершая свои размышления о новом фундаментальном произведении проф. Ж.Т. Тощенко, хотим отметить еще одну его особенность — в каждом разделе книги, ее главах и параграфах чувствуются рука Мастера, стремительный полет его научной мысли, своеобразный когнитивный метод исследования, с помощью которого автор распахивает предметное поле своего изыскания и проникает в глубинные пласты проблем общественного договора.

В частности, при чтении книги складывается впечатление, что она написана не рукой, а душой маэстро. Все это не только приковывает читателя к монографии, пленит содержанием, подсознательно пробуждая у него непреодолимое желание все глубже вникнуть в философские и духовно-нравственные рассуждения автора по тем или иным ключевым аспектам общественного договора, но и закладывает зерна многих новых открытий в философии и истории, социологии и праве, которые, без сомнений, со временем дадут свои всходы.

Естественно, как и всякое монографическое исследование, новая книга проф. Ж.Т. Тощенко не свободна от отдельных спорных моментов или слабо обоснованных утверждений.

1. Так, на наш взгляд, требует дополнительных аргументаций мысль автора о том, что «использование в научной литературе выражения “первобытное”, “рабовладельческое”, “феодальное” общество не имеет никаких оснований, так как такой социальной силы ранее практически не существовало. То, что мы используем такие понятия при характеристике других исторических эпох, это опрокидывание нынешнего этапа осмысления происходивших изменений, приписывание прошлому некоторых характеристик настоящего» (с. 18).

2. Сказанное можно в равной мере распространить и на другое утверждение автора: «Наступление

⁵⁸ Хотелось бы особо отметить и тот неопровержимый факт, что среди волков, как и среди многих других видов диких животных (к примеру, бегемот, тигр и т.д.), встречаются особи, у которых человеческих качеств больше, чем у некоторых людей (не говоря уже о таких домашних животных, как собака, кошка и т.д., у которых сильно развито чувство эмпатии).

⁵⁹ Это же можно повторить и относительно жизнеустойчивости в колониях (ульях) таких общественных насекомых, как муравьи и пчелы с их сложной иерархией и социальной структурой внутри популяции (подробно см.: Коллективные насекомые. Пчелы и муравьи. URL: <https://interneturok.ru/lesson/okruj-mir/1-klass/zhivotnyy-mir/kollektivnye-nasekomye-pchely-i-muravi> (дата обращения: 09.01.2025)).

Нового времени свидетельствовало о рождении нового общественного строя — буржуазного, что повлекло кардинальные изменения не только в экономических и политических отношениях, но и в сознании и поведении народных масс. Его возникновение на исторической арене связано с рождением и появлением такого научного и политического понятия, как “общество”, которое стало рассматриваться как самостоятельная социальная сила, действующая наряду с государством и, согласно объективным закономерностям развития, могущая сотрудничать, оппонировать и даже противостоять ему» (с. 17).

3. Автор рассматривает историю возникновения, развития и становления общественного договора применительно к России только на федеральном уровне, хотя и не отрицает, что «как субъект общественного договора государство представлено не только верховными эшелонами власти. Государственную власть олицетворяют и другие этажи власти» (с. 68).

И это очевидно, так как в Российской Федерации общественный договор, как социальный контракт между властью и народом, существует и на региональном, и на местном уровнях. Как показывает анализ конституций автономных республик⁶⁰ и уставов субъектов Российской Федерации⁶¹, порой они разительно отличаются от федерального (конечно, не противореча его базовым положениям), так как отражают социально-экономические, этнокультурные и духовно-нравственные особенности народов, населяющих их. Эти вопросы рассмотрены в книге лишь в постановочном плане (с. 69) и фрагментарно.

Как видно из высказанных замечаний, они носят частный или дискуссионный характер, в силу чего не влияют на нашу высокую оценку новой монографии Ж.Т. Тощенко, выход которой в свет стал ярким событием в современной философии и социологической науке.

Предполагаем, что это междисциплинарное исследование будет, как и предыдущие фундаментальные труды проф. Ж.Т. Тощенко, востребовано не только философами, историками и социологами, но и вызовет несомненный интерес у политологов и теоретиков государства и права, криминологов и специалистов конституционного права, конфликтологов и представителей многих других областей общественнознания.

⁶⁰ В Калмыкии вместо термина «конституция» использовано выражение «Степное уложение Республики Калмыкия».

⁶¹ Об Уставе субъектов Федерации, порядке его формирования и принятия см.: Митусова И.А. Устав субъекта Российской Федерации как источник конституционного права: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2009.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Аликперов Х.Д.* Межбытие как источник генерации преступной мотивации. СПб., 2025.
2. *Бастрыкин А.И.* Рецензия на книгу профессора И.М. Рагимова «Религия и наказание» (СПб., 2020. — 217 с.) // Государство и право. 2021. № 4. С. 81–103.
3. *Бердяев Н.А.* Истоки и смысл русского коммунизма. М., 2023. С. 74.
4. *Бердяев Н.А.* Самопознание (опыт философской автобиографии). М., 1990.
5. *Бердяев Н.А.* Философия свободы. М., 1998. С. 37.
6. Библия. Ветхий Завет. Бытие 6:1–8. М., 1993.
7. *Булдаков В.П., Леонтьева Т.Г.* 1917 год. Элиты и толпы: культурные ландшафты русской революции. М., 2017. С. 321.
8. *Гоббс Т.* Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. М., 1983.
9. *Горшенков Г.Н.* Этюды о жизни и криминологическом творчестве. Н. Новгород, 2017. С. 163, 174.
10. *Гусейнов А.А.* Великие пророки и мыслители: нравственные учения от Моисея до наших дней. М., 2008. С. 9.
11. *Джафаров А.М.* Проблемы реформирования органов прокуратуры Азербайджанской Республики. Баку, 2007.
12. *Дубинин Н.П., Карпец И.И., Кудрявцев В.Н.* Генетика. Поведение. Ответственность (О природе антиобщественных поступков и путях их предупреждения). М., 1989.
13. *Еремичев А.А.* О философии Достоевского. Доклад: «О философии Достоевского», сделанный д.ф.н., профессором А.А. Еремичевым 19/10/21 на конференции в Русской христианской гуманитарной академии в Петербурге. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=CLmHsZR3G1o> (дата обращения: 20.01.2025).
14. Жан Терентьевич Тощенко. Биобиблиографический указатель. 3-е изд., испр. и доп. М., 2024.
15. *Кауфман А.Е.* Апостол разрушения: (К 40-летию смерти М.А. Бакунина) // Наша старина. 1916. № 11. С. 782.
16. *Митусова И.А.* Устав субъекта Российской Федерации как источник конституционного права: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2009.
17. *Мор Т.* Утопия. URL: https://thelib.ru/books/mor_tomas/utopiya.html (дата обращения: 09.01.2025).
18. *Островский А.В.* Россия. Самодержавие. Революция: в 2 т. М., 2020.
19. *Поспелов Г.* Российский путь перехода к социализму и его результаты // Экономист. 2022. № 12. С. 69.
20. *Рагимов И.М.* Преступность и наказание. М., 2012.
21. *Руссо Ж.-Ж.* Об общественном договоре или принципы политического права. М., 2023. С. 20, 24.
22. *Сорокин П.А.* Долгий путь. Автобиографический роман / пер. с англ. П.П. Кротова, А.В. Липского. Сыктывкар, 1991.
23. *Сорокин П.А.* Условия и перспективы мира без войны // Соц. исследования. 1999. № 5. С. 3–11.
24. Социология права: учеб. / под ред. В.М. Сырых. М., 2004.
25. Теория общественного договора — история возникновения и авторство. URL: <https://mksegment.ru/b/teoriya-obshchestvennogo-dogovora-istoriya-vozniknoveniya-i-avtorstvo> (дата обращения: 15.01.2025).
26. *Тощенко Ж.Т.* Кентавр-проблема (Опыт философского и социологического анализа). М., 2011.
27. *Тощенко Ж.Т.* Общество травмы: Между эволюцией и революцией (опыт теоретического и эмпирического анализа). М., 2020. С. 38, 39, 47.
28. *Тощенко Ж.Т.* Парадоксальный человек. М., 2012. С. 55.
29. *Тощенко Ж.Т.* Парадоксальный человек. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009.
30. *Тощенко Ж.Т.* Прекариат: от протокласса к новому классу. М., 2018.
31. *Тощенко Ж.Т.* Судьбы общественного договора в России: эволюция идей и уроки реализации. М., 2025. С. 11–15, 17, 18, 31, 53, 56, 59, 60, 62–65, 67–69, 76, 84, 86, 87, 89–91, 93, 95–97, 105, 106, 108–110, 124–126, 131–134, 146, 147, 151, 159, 354–362.
32. *Тощенко Ж.Т.* Фантомы российского общества. М., 2015.
33. *Фрейд З.* Психология бессознательного. М., 2008. С. 11.
34. *Черновол К.А.* Концепция правомерных ожиданий: европейский и российский опыт // Правоведение. 2019. Т. 63. № 1. С. 181–191.
35. *Чубайс И.* Если бы не революция, сейчас бы нам завидовала Америка // Комсомольская правда. 2017. 16–23 нояб.
36. *Шестаков Д.А.* Теория преступности и основы отраслевой криминологии. СПб., 2015. С. 17.

REFERENCES

1. *Alikperov Kh.D.* Interbeing as a source of generation of criminal motivation. SPb., 2025 (in Russ.).
2. *Bastrykin A.I.* Review of the book by Professor I.M. Ragimov "Religion and punishment" (St. Petersburg, 2020. — 217 pp.) // State and Law. 2021. No. 4. Pp. 81–103 (in Russ.).
3. *Berdyaev N.A.* The origins and meaning of Russian communism. M., 2023. P. 74 (in Russ.).
4. *Berdyaev N.A.* Self-knowledge (experience of philosophical autobiography). M., 1990 (in Russ.).
5. *Berdyaev N.A.* Philosophy of freedom. M., 1998. P. 37 (in Russ.).
6. The Bible. The Old Testament. Genesis 6:1–8. M., 1993 (in Russ.).
7. *Buldakov V.P., Leontieva T.G.* 1917. Elites and crowds: cultural landscapes of the Russian Revolution. M., 2017. P. 321 (in Russ.).
8. *Hobbes T.* Leviathan, or the matter, form and power of the state of the church and civil. M., 1983 (in Russ.).
9. *Gorshenkov G.N.* Studies on life and criminological creativity. Nizhny Novgorod, 2017. Pp. 163, 174 (in Russ.).
10. *Guseynov A.A.* Great prophets and thinkers: moral teachings from Moses to the present day. M., 2008. P. 9 (in Russ.).
11. *Jafarov A.M.* Problems of reforming the Prosecutor's Office of the Republic of Azerbaijan. Baku, 2007 (in Russ.).

12. *Dubin N. P., Karpets I. I., Kudryavtsev V. N.* Genetics. Behaviour. Responsibility (On the nature of antisocial acts and ways to prevent them). M., 1989 (in Russ.).
13. *Eremichev A. A.* On Dostoevsky's philosophy. Report: "On Dostoevsky's Philosophy", made by Professor A. A. Eremichev, PhD, on 19/10/21 at a Conference at the Russian Christian Humanitarian Academy in St. Petersburg. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=CLmHsZR-3G1o> (accessed: 20.01.2025) (in Russ.).
14. Jan Terentievich Toshchenko. Bio-bibliographic index. 3rd ed., rev. and add. M., 2024 (in Russ.).
15. *Kaufman A. E.* The Apostle of destruction: (On the 40th anniversary of M. A. Bakunin's death) // Our antiquity. 1916. No. 11. P. 782 (in Russ.).
16. *Mitusova I. A.* The Charter of the subject of the Russian Federation as a source of Constitutional Law: abstract ... PhD in Law. M., 2009 (in Russ.).
17. *More T.* Utopia. URL: https://thelib.ru/books/mor_tomas/utopiya.html (accessed: 09.01.2025) (in Russ.).
18. *Ostrovsky A. B.* Russia. The autocracy. Revolution: in 2 vols. M., 2020 (in Russ.).
19. *Pospelov G.* The Russian way of transition to socialism and its results // The Economist. 2022. No. 12. P. 69 (in Russ.).
20. *Ragimov I. M.* Crime and punishment. M., 2012 (in Russ.).
21. *Rousseau J.-J.* On the social contract or the principles of political law. M., 2023. Pp. 20, 24 (in Russ.).
22. *Sorokin P. A.* The Long Way. An autobiographical novel / transl. from English by P. P. Krotov, A. V. Lipsky. Syktyvkar, 1991 (in Russ.).
23. *Sorokin P. A.* Conditions and prospects of peace without war // Social research. 1999. No. 5. Pp. 3–11 (in Russ.).
24. Sociology of Law: textbook. / ed. by V. M. Syrykh. M., 2004 (in Russ.).
25. The theory of the social contract — the history of its origin and authorship. URL: <https://mksegment.ru/b/teoriya-obshchestvennogo-dogovora-istoriya-vozniknoveniya-i-avtorstvo> (accessed: 15.01.2025) (in Russ.).
26. *Toshchenko J. T.* Centaur-a problem (Experience of philosophical and sociological analysis). M., 2011 (in Russ.).
27. *Toshchenko J. T.* Society of trauma: Between evolution and revolution (experience of theoretical and empirical analysis). M., 2020. Pp. 38, 39, 47 (in Russ.).
28. *Toshchenko J. T.* Paradoxical man. M., 2012. P. 55 (in Russ.).
29. *Toshchenko J. T.* Paradoxical man. 2nd ed., rev. and add. M., 2009 (in Russ.).
30. *Toshchenko J. T.* The precariat: from a proto-class to a new class. M., 2018 (in Russ.).
31. *Toshchenko J. T.* The fate of the social contract in Russia: the evolution of ideas and the lessons of implementation. M., 2025. Pp. 11–15, 17, 18, 31, 53, 56, 59, 60, 62–65, 67–69, 76, 84, 86, 87, 89–91, 93, 95–97, 105, 106, 108–110, 124–126, 131–134, 146, 147, 151, 159, 354–362 (in Russ.).
32. *Toshchenko J. T.* The Phantoms of Russian society. M., 2015 (in Russ.).
33. *Freud S.* Psychology of the unconscious. M., 2008. P. 11 (in Russ.).
34. *Chernovol K. A.* The concept of legitimate expectations: European and Russian experience // Jurisprudence. 2019. Vol. 63. No. 1. Pp. 181–191 (in Russ.).
35. *Chubais I.* If it weren't for the revolution, America would be jealous of us now // Komsomolskaya Pravda. 2017. November 16–23 (in Russ.).
36. *Shestakov D. A.* Theory of crime and fundamentals of branch criminology. SPb., 2015. P. 17 (in Russ.).

Сведения об авторах

РАГИМОВ Ильгам Мамедгасанович — иностранный член Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Азербайджана, Президент Ассоциации юристов стран Черноморско-Каспийского региона; г. Баку, Азербайджанская Республика

ДЖАФАРОВ Азер Мамедович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Азербайджана; г. Баку, Азербайджанская Республика

АЛИКПЕРОВ Ханлар Джафарович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Азербайджана; г. Баку, Азербайджанская Республика

Authors' information

RAGIMOV Ilgam M. — Foreign Member of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Azerbaijan, President of the Association of Lawyers of the Black Sea–Caspian Region; Baku, Azerbaijan Republic

JAFAROV Azer M. — Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Azerbaijan; Baku, Azerbaijan Republic

ALIKPEROV Khanlar J. — Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Azerbaijan; Baku, Azerbaijan Republic

УДК 342.4

О НОВЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПЕРСПЕКТИВАХ: ВЗГЛЯД «НЕСТОЛИЧНЫХ» ПРАВОВЕДОВ

© 2025 г. Т. Н. Михеева*, Д. С. Михеев**

Марийский государственный университет, г. Йошкар-Ола

*E-mail: tnmiheeva14@mail.ru

**E-mail: mikheev_ds@mail.ru

Поступила в редакцию 05.07.2024 г.

Аннотация. Фундаментальной статьей М. И. Клеандрова в 2022 г. журнал «Государство и право» открыл научную дискуссию о подготовке новой Конституции РФ, чем были сломаны стереотипы о ее «незыблемости», бытовавшие в конституционной доктрине. Авторами рассмотрены теоретические подходы к возможности радикального изменения Конституции; причины, сформировавшие для этого объективную потребность и сопутствующие началу глубокой переработки. На основе анализа новых научных концепций синтезированы авторские предложения в части конституционного института публичной власти. Обоснована назревшая коррекция действующей модели местного самоуправления как следствие изменения взаимоотношений между элементами системы публичной власти.

Ключевые слова: новая Конституция РФ, публичная власть, изменение модели местного самоуправления.

Цитирование: Михеева Т. Н., Михеев Д. С. О новых конституционных перспективах: взгляд «нестоличных» правоведов // Государство и право. 2025. № 4. С. 92–99.

DOI: 10.31857/S1026945225040065

ON NEW CONSTITUTIONAL PERSPECTIVES: THE VIEW OF “PROVINCIAL” JURISTS

© 2025 T. N. Mikheeva*, D. S. Mikheev**

Mari State University, Yoshkar-Ola

*E-mail: tnmiheeva14@mail.ru

**E-mail: mikheev_ds@mail.ru

Received 05.07.2024

Abstract. The State and Law journal opened a scientific discussion on the preparation of a new Constitution of the Russian Federation with a fundamental article by M. I. Kleandrov in 2022. Thus, the stereotypes about Constitution's “inviolability” that existed in the constitutional doctrine were broken. The authors consider theoretical approaches to the possibility of a radical change of the Constitution; the reasons that formed an objective need for this and concomitated with the beginning of deep processing. Based on the analysis of new scientific concepts the author's proposals regarding the constitutional institution of public authority are synthesized. The overdue correction of the current model of local self-government is justified as a result of a change in the relationship between the elements of the system of public authority.

Key words: the new Constitution of the Russian Federation, public authority, changing the model of local self-government.

For citation: Mikheeva, T. N., Mikheev, D. S. (2025). On new constitutional perspectives: the view of “provincial” jurists // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 4, pp. 92–99.

Неизбежность принятия новой Конституции РФ становится все более очевидной. Хотя твердая постановка этого вопроса два года назад М.И. Клеандровым¹, авторитетным ученым, имеющим кроме того за спиной внушительную судебную практику, в том числе в Конституционном Суде РФ, поначалу показалась неожиданной. Потому что посредством недавних конституционных трансформаций основные остро стоящие вопросы политического, социального и иного характера, казалось бы, получили урегулирование.

Однако признаемся, что фундаментальность работы корифея права, сопровождаемая скрупулезным статистическим прогнозом о принятии нового Основного Закона государства уже в 2026 г. (т.е. осталось совсем ничего), подвигла к мысли о своевременности обсуждения поднятой проблемы. Даже возник вопрос, не опоздать бы? Вспомнился при этом «скоростной» режим принятия поправок к Конституции РФ в 2020 г., оставивший послевокские «профессиональной не востребованности» у многих специалистов в сфере конституционного права.

Одним из аргументов в пользу новой Конституции РФ М.И. Клеандров отмечает следующее: «Наша страна, как и весь мир, стремительно развивается и в плане научно-технического прогресса и, что еще более важно, в сфере общественных отношений. Уже сейчас некоторые конституционные положения, включая нововведения 2020 года, либо несколько устарели, либо даже тормозят развитие. Сюда также надо включить те конституционные положения, которые нужны объективно, но их нет»².

Полностью соглашаясь с автором, отдаем должное его последовательности и настойчивости в продвижении своей прогностической идеи, получившей оформление в ряде других работ³. Уже тогда ученый предостерегал, что «задержка с принятием качественно новой Конституции РФ в 2025–2026 годах неизбежно приведет к стагнации в обществе и государственных институтах в нашей стране»⁴. Тем самым можно сказать, заявлено о решительном сломе известного стереотипа (продолжительное время бытовавшего в отечественной конституционной теории) о «незыблемости» и «стабильности» Конституции или, как предельно точно характеризует это состояние

Ю.В. Ким, «бережного отношения к действующему Основному Закону и нераскрытостью в полной мере его регулятивного потенциала»⁵. Хотя при этом в доктрине высказывались и другие мнения — о необходимости трансформаций Основного Закона вплоть до принятия его нового варианта⁶; о создании новой перспективной конституционной концепции развития нашего государства, включающей концепцию новой редакции Конституции РФ⁷.

А пока (хотя бы тезисно) об изложенных М.И. Клеандровым суммарных идеях. Он сразу предупреждает, что новая Конституция должна базироваться на действующем Основном Законе 1993 г., вобрав часть очевидных поправок 2020 г. и отказавшись от ошибочных. По сути, Конституция РФ 1993 г. была обусловлена «ломкой эпох», сменой парадигмы в сознании наших граждан, изменением государственного и политического устройства, трансформацией экономических основ государства и пр. То есть стала документом, отразившим тектонические сдвиги, произошедшие в России на тот период⁸.

Автор сосредоточил внимание на нескольких ключевых аспектах, необходимых Конституции, создающей образ будущего нашего общества, государства⁹. Изменения конституционного ландшафта должны затронуть:

1. Определение четкого места Президента РФ в системе разделения властей. На сегодня ч. 1 ст. 11 Конституции РФ провозглашает, что Президент РФ осуществляет государственную власть, однако ст. 10 в системе разделения властей называет лишь законодательную, исполнительную и судебную власти.

2. Отказ от действующей конституционной нормы об идеологическом многообразии и определении внятной идеологии нашего общества, поскольку последнее без идеологии — пустой сосуд, который зарубежные «друзья» сейчас стараются заполнить отравляющим души нашего народа веществом¹⁰.

⁵ Ким Ю.В. А была ли реформа: к вопросу о правовом значении поправок к Конституции Российской Федерации 2020 года // Вестник Тюменского гос. ун-та. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Т. 8. № 1 (29). С. 138.

⁶ См.: Авакьян С.А. Нужна ли конституционная реформа России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 2–9.

⁷ См.: Таболин В.В. Конституционная теория: реалии и перспективы // Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения: сб. материалов Междунар. науч. конф. Москва, юрид. ф-т МГУ им. М.В. Ломоносова, 21–23 апреля 2015 г. / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2015. С. 21, 22.

⁸ См.: Клеандров М.И. О неизбежности разработки и принятия новой Конституции Российской Федерации и что в ней должно быть. 2022. № 1. С. 15.

⁹ См.: там же. 2022. № 3. С. 9.

¹⁰ См.: там же. С. 9, 10.

¹ См.: Клеандров М.И. О неизбежности разработки и принятия новой Конституции Российской Федерации и что в ней должно быть // Государство и право. 2022. № 1. С. 7–18; № 3. С. 7–18.

² Там же. 2022. № 1. С. 14.

³ См.: Клеандров М.И. Конституция РФ и структура отечественной судебной системы: какой бы хотелось ее видеть? // Росс. юстиция. 2019. № 1. С. 47–52; *Его же*. Конституционные изменения 2020 г. и механизм правосудия: плюсы и минусы // Государство и право. 2020. № 10. С. 7–23.

⁴ Клеандров М.И. России нужна новая Конституция // Вестник Тюменского гос. ун-та. Социально-экономические и правовые исследования. 2021. Т. 7. № 4 (28). С. 147.

3. Появление в новой Конституции развернутой статьи о науке (что, кстати, было в Конституции 1977 г., а в действующей Конституции наука упоминается лишь мельком, вскользь), что позволит создать соответствующую, достойную российской науки законодательную базу и поднять статус ученого, как творческого человека, поддерживаемого государством¹¹.

4. Набирающий силу искусственный интеллект, который, помимо безусловного прогресса, несет реальную угрозу для человеческой цивилизации в случае выхода из-под контроля. Нужны жесткие ограничения конституционного уровня (не только Российского, но и других государств), содержащие требования включения в каждый искусственный интеллект специальных блокирующих устройств. Задача крайне сложная, но реализуемая¹².

5. Усовершенствование конституционных основ механизма российского правосудия, что вполне закономерно для профессионала, глубоко знающего изнутри судебную систему и ее проблемы, предлагавшего и ранее необходимость радикальной смены вектора развития механизма¹³. В этой части обоснован ряд серьезных преобразований.

Предвидения М. И. Клеандрова, по нашему убеждению, представляются во многом реализуемыми как содержательно, так и в части предсказанных сроков. Это убеждение основано на нескольких причинах, в том числе показательно, что «полигоном» для трансляции концепции нового Основного Закона избран журнал флагамена российской науки — Российской академии наук, а автором выступает ее член-корреспондент, человек большого масштаба.

Надо сказать, после 2020 г. наметилось оживление в научной среде относительно сроков принятия нового Основного Закона. Например, Н. А. Боброва, говоря о несовершенстве реформы 2020, отмечала, что он может быть принят «в любой момент, даже до 2024 года»¹⁴; чуть позже — что это будет совмещено с кампанией президентских выборов в 2024 г.¹⁵

Не заикливаясь на футурологических аспектах, отметим конструктивное мнение А. М. Муртазалиева

о необходимости без излишней политизированности начать планомерную подготовку научного проекта новой Конституции на основе ее национальной самобытности, используя лучшие практики зарубежного опыта, и в первую очередь стран СНГ. Автором предлагается для этого использовать научную площадку Межрегиональной ассоциации конституционалистов¹⁶.

Упомянем также разработанный в недрах Конституционного клуба проект обновления Конституции, представленный его председателем О. Г. Румянцевым¹⁷. Далеко не со всем изложенным в 20-страничном материале можно согласиться, особенно в близкой нам части местного самоуправления, представленном в фокусе понимания «столичных» ученых¹⁸, но в целом автор в обосновании причин обновления Конституции не так уж далек от других исследователей.

Таким образом, в научном сообществе все чаще и настойчивее с разной степенью содержательности и глубины обсуждения проблемы, полярности мнений и оценок проходят перманентные дискуссии, в центре которых — образ новой Конституции государства.

В этой связи, несомненно, вызывает интерес еще одна фундаментальная, скажем прямо, ожидаемая работа¹⁹ ведущего отечественного конституционалиста С. А. Авакьяна. Почему ожидаемая? Потому что он непосредственно участвовал в подготовке Конституции РФ 1993 г., высказывал по многим ее позициям свою точку зрения, но не во всем был услышан. Впоследствии с большим сожалением в ряде трудов писал о недостатках, противоречиях, о том, что предлагалось и не вошло в окончательный текст главного правового акта государства, например о конституционном пробеле с гражданским обществом²⁰. В части последнего, когда представилась возможность, вновь высказал

¹⁶ См.: Муртазалиев А. М. Мысли о главном // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 10. С. 8.

¹⁷ См.: Румянцев О. Г. Эскиз концепции обновления Конституции Российской Федерации (России) с комментариями // Конституционный вестник. 2021. № 6 (24). С. 9–33.

¹⁸ Неочевидным представляется предлагаемое введение в лексикон и сложившуюся муниципальную практику субъектов Российской Федерации новых трендов — «управы», «земства», «территориальные общины», не принимающего во внимание, что организация местного самоуправления в подавляющей части муниципальных образований имеет свою специфику, устоявшиеся традиции. Насаждение названных категорий не обусловлено необходимостью.

¹⁹ См.: Авакьян С. А. О роли конституционного права в условиях новых задач и концептуальных решений для политического будущего России // Вестник Московского ун-та. Сер. 11. Право. 2023. Т. 64. № 1. С. 3–21.

²⁰ См.: Авакьян С. А. Российский конституционализм: несколько тезисов о неотложных задачах // Конституционное право России: избр. статьи. 2010–2016. Махачкала, М., 2016. С. 61; Его же. Некоторые мысли о состоянии и перспективах конституционно-политического развития России: избр. статьи. 2010–2016. С. 84.

¹¹ См.: Клеандров М. И. О неизбежности разработки и принятия новой Конституции Российской Федерации и что в ней должно быть. 2022. № 1. С. 10.

¹² См.: там же. С. 12.

¹³ См.: Клеандров М. И. О проблемных нововведениях 2020 года в Конституцию РФ в сфере механизма правосудия // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 7–11.

¹⁴ Боброва Н. А. Конституционная реформа—2020 как решение проблемы «транзита власти»—2024 // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 5.

¹⁵ См.: Боброва Н. А. Футурологический анализ конституционных реформ или прогноз политического развития России на 2024 год // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 7. С. 7.

предложения в 2020 г., будучи уже в составе рабочей группы, сформированной для рассмотрения поправок к Конституции РФ. В результате появилась лишь строчка о поддержке институтов гражданского общества (п. «е. 1» ч. 1 ст. 114).

Это не единственная правовая «заноза», на протяжении уже 30 лет беспокоящая авторитетного правоведа. Потому трудно представить, чтобы он остался в стороне и не внес вклад в предстоящую серьезную реконструкцию Основного Закона.

В новой конституционной концепции он буквально в трех предложениях обозначает основные болевые точки. Сильная в общем-то сегодня Россия базируется не на экономической составляющей, а использовании богатых природных ресурсов и на военной мощи. Президент РФ служит своему народу, но вся конструкция власти в стране нуждается в радикальных изменениях. Реальное участие народа в общественной и государственной жизни проявляется весьма «бледно», а демократия сводится к конкуренции нескольких партий²¹. Дальше четко просматривается развитие этих направлений.

1. Первостепенной названа реформа в экономике, предполагающая радикальные преобразования, вплоть до возврата государству незаконно изъятых. Частная собственность не отрицается, но стратегические ресурсы, будь то оборонная промышленность, полезные ископаемые или лесные богатства должны стать приоритетной государственной собственностью²².

2. Совпадает мнение С.А. Авакьяна с предложениями М.И. Клеандрова определиться с идеологией, уйти от ошибочного конституционного положения о ее многообразии (ч. 1 ст. 13) и запрета на государственную идеологию (ч. 2 ст. 13)²³.

3. Следующий важный вопрос — определенность относительно народовластия (как власти народа) и его соотношения с публичной властью. В этом контексте также отмечена проблематичность ст. 10 действующей Конституции РФ, дефиниция которой не предусматривает в системе разделения властей Президента РФ, осуществляющего президентскую власть, что, по мнению ученого, является очевидным минусом. Должна появиться четкость в отношении системы органов государственной власти и многочисленных государственных органов (ЦИК, Следственный комитет, Счетная палата и др.)²⁴.

4. Разумеется, именитый ученый не обошел вниманием вымученную проблему конституционализации

гражданского общества, нормы о котором должны быть помещены, по его мнению, в главу об основах конституционного строя²⁵.

5. И наконец, затронута «болезненная тема» местного самоуправления. Оставаясь верным своей многолетней позиции об ошибочности конституционной отрешенности его органов от системы органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ), С.А. Авакьян указывает на принципиальное изменение места местного самоуправления в системе управления государством²⁶.

Нам близки взгляды С.А. Авакьяна, причем это не угодливое соглашательство с великим авторитетом. Один из соавторов данной статьи посвятил исследованию проблемы взаимоотношений местного самоуправления с государственной властью более 20 лет, что нашло отражение в докторской диссертации и последующих научных трудах. В одном из них отмечалось, что интересы местного самоуправления не могут противопоставляться интересам государства, а самоуправление, будучи интегрированным в общий государственный механизм в широком понимании, не может существовать изолированно от процессов, происходящих в государстве. Государство вправе и обязано убрать воздвигнутые в этом направлении законодательные преграды, одной из которых является норма ст. 12 Конституции РФ. Ее конструкция не оправдана для России²⁷.

На исходе первого десятилетия Конституции РФ 1993 г. появились и другие научные исследования, дающие критическую оценку негосударственному характеру местного самоуправления. По мнению Е.М. Ковешникова, цели и задачи местного самоуправления состоят в том, чтобы *помочь государству* доходить до нужд каждого человека, поскольку местная власть ближе всего стоит к народу, а на деле данный процесс приобрел гипертрофированные формы, не имеющие адекватного теоретического обоснования²⁸.

Не случайно вопрос о конституционном регулировании местного самоуправления плавно перешел в плоскость его взаимоотношений с государственной властью. Именно от степени влияния последней на дела местного самоуправления зависит определение в стране модели организации местной власти. Поэтому внесенные поправки к Конституции РФ

²⁵ См.: там же. С. 12–14.

²⁶ См.: Авакьян С.А. О роли конституционного права в условиях новых задач и концептуальных решений для политического будущего России. С. 15–17.

²⁷ См.: Михеева Т.Н. Местное самоуправление и государственная власть в России: проблемы взаимоотношений и разграничения полномочий. Йошкар-Ола, 2002. С. 8, 9.

²⁸ См.: Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2001. С. 195.

²¹ См.: Авакьян С.А. Некоторые мысли о состоянии и перспективах конституционно-политического развития России. С. 4, 5.

²² См.: там же. С. 6.

²³ См.: там же. С. 6–8.

²⁴ См.: там же. С. 8–11.

в 2020 г. (ч. 1.1 ст. 131, ч. 3 ст. 132) имеют направленность на углубление взаимодействия между ними, что, несомненно, меняет вектор отечественного местного самоуправления.

В этом контексте хотелось высказать некоторые наши соображения для архитектуры будущей Конституции. Они базируются на углубленной исследовательской работе, проведенной авторами в течение 2023 г. и получившей обнародование в цикле статей²⁹. В совокупности на основе анализа земского, советского опыта и почти трех десятилетий реализации современной конституционной модели местной власти аргументирована закономерность изменений в системе местного самоуправления, появившихся в Конституции РФ в 2020 г. Тенденции, наблюдаемые в законодательстве, регулирующем организацию местного самоуправления в России³⁰, обосновываются авторами как стремление законодателя «снивелировать» последствия категоричности конституционной нормы, дистанцирующей органы местного самоуправления от органов государственной власти и не оправдывающей себя. Согласно мнению Н.С. Тимофеева, пределы самостоятельности местного самоуправления определяются государственной политикой, реальными возможностями, в первую очередь необходимостью решения тех или иных государственных программ, связанных с экономическим выравниванием развития регионов, перераспределением общенационального дохода, обеспечением общепринятого уровня жизни населения³¹.

На наш взгляд, в термине «местное самоуправление» составители редакции ст. 12 Конституции РФ почему-то необоснованно принизили категорию «управление», т.е. осуществление управленческих функций на местном уровне как части общего управленческого механизма государства. Напротив, в неофициальном дискурсе некоторых европейских государств местное самоуправление нередко трактуется как «продленная рука государства». Не трендовый западный пример? Тогда посмотрим на Азию — на китайский опыт «местных органов государственного

управления». Поэтому в конституциях зарубежных государств не найти подобной нормы, как наша ст. 12, демонстрирующей отрыв местных органов от государственных.

Еще раз подчеркнем, что поправки 2020 г. относительно местного самоуправления — объективная реальность и в перспективе они должны получить углубленное развитие в новой Конституции РФ. Институт публичной власти как одно из несомненных конституционных приобретений в этом ряду следует закрепить в главе, регулирующей основы конституционного строя, наравне с демократическим принципом народовластия. Видится необходимой в этой части обстоятельная статья, включающая в том числе конституционное определение термина «публичная власть», на сегодня отсутствующее в Основном Законе.

Хотя законодатель попытался в ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»³² представить понятие системы публичной власти с перечислением входящих в нее элементов, но нужно прямо признать, что оно далеко от совершенства, вызывает немало вопросов. По первичной категории — собственно самой «публичной власти» — закон не внес ясности, хотя, объективности ради, стоит заметить, что данный Федеральный закон очертил лишь те элементы публичной власти, в пределах которых Госсовет намерен осуществлять заявленную в качестве целеполагания «координацию». Как представляется, более широкая дефиниция публичной власти — не его задача. И ликвидировать правовой пробел — это обязанность будущего Основного Закона. За обновленным красивым фасадом должны выступать четкость конституционных норм и однозначные смыслы. В ключевых вопросах нельзя полагаться на последующую добросовестность законодателя, который иногда умудряется вложить в очевидные вещи удивительный замысел.

Чего стоит, например, экспромт с определением понятия местного самоуправления в ч. 1 ст. 1 проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»³³. Напомним, что он последовал в развитие конституционных новаций в гл. 8 Основного Закона, регулирующую институт местного самоуправления. Несмотря на появление в ней нормы о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти, местное самоуправление неожиданно трансформировалось по воле творцов законопроекта в «признаваемую и гарантируемую

²⁹ См.: *Михеев Д.С.* Местное самоуправление в России: наш путь длиной в полтора столетия // Вестник Марийского гос. ун-та. Сер. «Исторические науки. Юридические науки». 2023. Т. 9. № 3. С. 223–231; *Михеева Т.Н.* Преемственность в организации местного самоуправления // Там же. С. 232–240; *Михеева Т.Н., Михеев Д.С.* Конституционная парадигма местного самоуправления в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 12. С. 64–69.

³⁰ См.: Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35, ст. 3506; Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

³¹ См.: *Тимофеев Н.С.* Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 20.

³² См.: Росс. газ. — Федеральный вып. 2020. 11 дек.

³³ См.: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 23.12.2023).

Конституцией РФ форму *самоорганизации граждан* в целях самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения)». Это сделано вопреки неизменному положению ч. 2 ст. 3 Конституции («народ осуществляет свою *власть* непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления»), невзирая на отточенную формулировку понятия местного самоуправления в действующем без малого 20 лет Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» («местное самоуправление — *форма осуществления народом своей власти*...»). Причем в законопроекте «самоорганизация граждан» преподносится как конституционно установленная, хотя в тексте Основного Закона этот термин вообще не упоминается.

Во избежание подобных законодательных пассажей в обновленной Конституции необходимо сформулировать ключевые понятия «народовластие», «публичная власть», «система публичной власти» (с хотя бы укрупненным перечнем входящих в нее органов), «государственная власть», «местное самоуправление». Где, как не в Основном Законе, определить те столпы, на которых должна твердо стоять, развиваться и укреплять свое могущество наша держава?

Все, что касается других аспектов конституционного регулирования местного самоуправления, то, вне всякого сомнения, им, как и сейчас, должна быть посвящена самостоятельная глава, только обширнее, чем сегодняшние четыре статьи. В ней видится более полная конституционная регламентация форм непосредственной муниципальной демократии как удобных и понятных инструментов населения в решении важных для него проблем на местном уровне.

Предвидя возможные возражения оппонентов о нецелесообразности перегружать Конституцию излишними деталями (которые, якобы, можно урегулировать текущим законодательством), обратимся еще к одному аномальному примеру из упомянутого законопроекта. В нем сокращено по сравнению с действующим законом более, чем на треть число форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, что было предметом нашего подробного научного анализа³⁴. Кому помешали голосование по отзыву выборных лиц местного самоуправления и голосование по изменению границ (преобразованию) муниципальных образований; конференции граждан; правотворческая инициатива граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления? Творцы законопроекта назвали это «уточнением перечня форм участия населения

в осуществлении местного самоуправления» (п. 19 Пояснительной записки к законопроекту). В связи с чем? Поправки к Конституции РФ 2020 г. таких «уточнений» не предполагали. Если назвать вещи своими именами, то по сути — это свертывание муниципальной демократии. Ведь демократия — не только крестик в избирательном бюллетене для голосования. Местное сообщество в значительной степени интересуется не большие политические вопросы, а каждодневные потребности людей, которые требуют удовлетворения на данной территории³⁵. Для этого население вправе располагать необходимыми правовыми регуляторами.

Реализация новой модели местного самоуправления не должна сопровождаться понижением степени непосредственной муниципальной демократии, о чем в юридической литературе высказываются разумные предостережения: «При потребной глубине и основной направленности преобразований должен удерживаться баланс в природе местного самоуправления между его позицией как интегрального элемента публичной власти и как особо важного института гражданского общества»³⁶.

* * *

Не ставя дальнейшей цели внесения более широкого перечня предложений в новую Конституцию РФ, мы ограничились в основном давно изучаемым и волнующим нас вопросом — местным самоуправлением, поскольку проблема «взаимной отстраненности» государственного и муниципального уровня власти приобрела критический характер³⁷. Изменение конституционной модели местного самоуправления в 2020 г. стало сознательным отходом от прежней ошибочной концепции организации местной власти. Поэтому «как бы ни казались неясными возможные даты новой конституционной реформы, нужно представлять, что она неизбежна»³⁸. В этой связи хочется верить, что и наши скромные предложения наряду с другими внесут хотя бы небольшую лепту в конструирование будущего Основного Закона.

³⁵ См.: Pečarič M. Some Initiatives for Modernization of Local Democracy // Lex localis — Journal of Local Self-Government. 2013. Vol. 11. No. 3. Pp. 273, 284.

³⁶ Иванов О. Б., Бухвальд Е. М. Актуальные проблемы муниципальной реформы в РФ // ЭТАП: Экономическая теория. Анализ. Практика. 2022. № 1. С. 31.

³⁷ См.: Нанба С. Б. Конституционные преобразования: перестройка российского местного самоуправления // Журнал рос. права. 2021. Т. 25. № 6. С. 28.

³⁸ Шаблинский И. Г. Мои соображения по поводу набросков эскиза обновленной Конституции // Конституционный вестник. 2021. № 6 (24). С. 33.

³⁴ См.: Михеева Т. Н., Михеев Д. С. Формы непосредственной муниципальной демократии: грядущие трансформации // Известия Саратовского ун-та. Новая серия. Сер.: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22. Вып. 3. С. 304–309.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Авакьян С.А.* Некоторые мысли о состоянии и перспективах конституционно-политического развития России: избр. статьи. 2010–2016. Махачкала, М., 2016. С. 4–14, 84.
2. *Авакьян С.А.* Нужна ли конституционная реформа России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 2–9.
3. *Авакьян С.А.* О роли конституционного права в условиях новых задач и концептуальных решений для политического будущего России // Вестник Московского ун-та. Сер. 11. Право. 2023. Т. 64. № 1. С. 3–21.
4. *Авакьян С.А.* Российский конституционализм: несколько тезисов о неотложных задачах // Конституционное право России: избр. статьи. 2010–2016. Махачкала, М., 2016. С. 61.
5. *Боброва Н.А.* Конституционная реформа–2020 как решение проблемы «транзита власти»–2024 // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 5.
6. *Боброва Н.А.* Футурологический анализ конституционных реформ или прогноз политического развития России на 2024 год // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 7. С. 7.
7. *Иванов О.Б., Бухвальд Е.М.* Актуальные проблемы муниципальной реформы в РФ // ЭТАП: Экономическая теория. Анализ. Практика. 2022. № 1. С. 31.
8. *Ким Ю.В.* А была ли реформа: к вопросу о правовом значении поправок к Конституции Российской Федерации 2020 года // Вестник Тюменского гос. ун-та. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Т. 8. № 1 (29). С. 138.
9. *Клеандров М.И.* Конституционные изменения 2020 г. и механизм правосудия: плюсы и минусы // Государство и право. 2020. № 10. С. 7–23.
10. *Клеандров М.И.* Конституция РФ и структура ответственной судебной системы: какой бы хотелось ее видеть? // Росс. юстиция. 2019. № 1. С. 47–52.
11. *Клеандров М.И.* О неизбежности разработки и принятия новой Конституции Российской Федерации и что в ней должно быть // Государство и право. 2022. № 1. С. 7–18; № 3. С. 7–18.
12. *Клеандров М.И.* О проблемных нововведениях 2020 года в Конституцию РФ в сфере механизма правосудия // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 7–11.
13. *Клеандров М.И.* России нужна новая Конституция // Вестник Тюменского гос. ун-та. Социально-экономические и правовые исследования. 2021. Т. 7. № 4 (28). С. 147.
14. *Ковешников Е.М.* Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2001. С. 195.
15. *Михеев Д.С.* Местное самоуправление в России: наш путь длиною в полтора столетия // Вестник Марийского гос. ун-та. Сер. «Исторические науки. Юридические науки». 2023. Т. 9. № 3. С. 223–231.
16. *Михеева Т.Н.* Местное самоуправление и государственная власть в России: проблемы взаимоотношений и разграничения полномочий. Йошкар-Ола, 2002. С. 8, 9.
17. *Михеева Т.Н.* Преемственность в организации местного самоуправления // Вестник Марийского гос. ун-та. Сер. «Исторические науки. Юридические науки». 2023. Т. 9. № 3.
18. *Михеева Т.Н., Михеев Д.С.* Конституционная парадигма местного самоуправления в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 12. С. 64–69.
19. *Михеева Т.Н., Михеев Д.С.* Формы непосредственной муниципальной демократии: грядущие трансформации // Известия Саратовского ун-та. Новая серия. Сер.: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22. Вып. 3. С. 304–309.
20. *Муртазалиев А.М.* Мысли о главном // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 10. С. 8.
21. *Нанба С.Б.* Конституционные преобразования: перенатройка российского местного самоуправления // Журнал рос. права. 2021. Т. 25. № 6. С. 28.
22. *Румянцев О.Г.* Эскиз концепции обновления Конституции Российской Федерации (России) с комментариями // Конституционный вестник. 2021. № 6 (24). С. 9–33.
23. *Таболкин В.В.* Конституционная теория: реалии и перспективы // Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения: сб. материалов Междунар. науч. конф. Москва, юрид. ф-т МГУ им. М.В. Ломоносова, 21–23 апреля 2015 г. / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2015. С. 21, 22.
24. *Тимофеев Н.С.* Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 20.
25. *Шаблинский И.Г.* Мои соображения по поводу набросков эскиза обновленной Конституции // Конституционный вестник. 2021. № 6 (24). С. 33.
26. *Pečarič M.* Some Initiatives for Modernization of Local Democracy // Lex localis – Journal of Local Self-Government. 2013. Vol. 11. No. 3. Pp. 273, 284.

REFERENCES

1. *Avakyan S.A.* Some thoughts on the state and prospects of constitutional and political development of Russia: selected works articles. 2010–2016. Makhachkala, M., 2016. Pp. 4–14, 84 (in Russ.).
2. *Avakyan S.A.* Is constitutional reform necessary in Russia // Constitutional and Municipal Law. 2012. No. 9. Pp. 2–9 (in Russ.).
3. *Avakyan S.A.* On the role of constitutional law in the context of new tasks and conceptual solutions for the political future of Russia // Herald of the Moscow University. Ser. 11. Law. 2023. Vol. 64. No. 1. Pp. 3–21 (in Russ.).
4. *Avakyan S.A.* Russian constitutionalism: several theses on urgent tasks // Constitutional Law of Russia: selected articles. 2010–2016. Makhachkala, M., 2016. P. 61 (in Russ.).
5. *Bobrova N.A.* Constitutional reform-2020 as a solution to the problem of “transit of power”-2024 // Constitutional and Municipal Law. 2021. No. 2. P. 5 (in Russ.).
6. *Bobrova N.A.* Futurological analysis of constitutional reforms or forecast of Russia’s political development for 2024 // Constitutional and Municipal Law. 2023. No. 7. P. 7 (in Russ.).

7. *Ivanov O.B., Bukhvald E.M.* Actual problems of municipal reform in the Russian Federation // *ETAP: Economic theory. Analysis. Practice.* 2022. No. 1. P. 31 (in Russ.).
8. *Kim Yu. V.* Was there a reform: on the issue of the legal significance of amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020 // *Herald of the Tyumen State University. Socio-economic and legal studies*. 2022. Vol. 8. No. 1 (29). P. 138 (in Russ.).
9. *Kleandrov M.I.* Constitutional changes in 2020 and the mechanism of justice: pros and cons // *State and Law.* 2020. No. 10. Pp. 7–23 (in Russ.).
10. *Kleandrov M.I.* The Constitution of the Russian Federation and the structure of the domestic judicial system: how would you like to see it? // *Russ. Justice.* 2019. No. 1. Pp. 47–52 (in Russ.).
11. *Kleandrov M.I.* On the inevitability of the development and adoption of a new Constitution of the Russian Federation and what it should contain // *State and Law.* 2022. No. 1. Pp. 7–18; No. 3. Pp. 7–18 (in Russ.).
12. *Kleandrov M.I.* On problematic innovations of 2020 in the Constitution of the Russian Federation in the field of the mechanism of justice // *Constitutional and Municipal Law.* 2021. No. 1. Pp. 7–11 (in Russ.).
13. *Kleandrov M.I.* Russia needs a new Constitution // *Herald of the Tyumen State University. Socio-economic and legal studies.* 2021. Vol. 7. No. 4 (28). Pp. 147 (in Russ.).
14. *Koveshnikov E.M.* The state and local self-government in Russia: theoretical and legal foundations of interaction. M., 2001. P. 195 (in Russ.).
15. *Mikheev D.S.* Local self-government in Russia: Our journey is a century and a half long // *Herald of the Mari State University. Ser. "Historical Sciences. Legal sciences"*. 2023. Vol. 9. No. 3. Pp. 223–231 (in Russ.).
16. *Mikheeva T.N.* Local self-government and state power in Russia: problems of mutual relations and separation of powers. Yoshkar-Ola, 2002. Pp. 8, 9 (in Russ.).
17. *Mikheeva T.N.* Continuity in the organization of local self-government // *Herald of the Mari State University. Ser. "Historical Sciences. Legal sciences"*. 2023. Vol. 9. No. 3 (in Russ.).
18. *Mikheeva T.N., Mikheev D.S.* The constitutional paradigm of local self-government in the unified system of public authority // *Constitutional and Municipal Law.* 2023. No. 12. Pp. 64–69 (in Russ.).
19. *Mikheeva T.N., Mikheev D.S.* Forms of direct municipal democracy: future transformations // *Izvestiya of Saratovskiy Univ. New series. Ser.: Economics. Management. Law.* 2022. Vol. 22. Iss. 3. Pp. 304–309 (in Russ.).
20. *Murtazaliev A.M.* Thoughts on the main thing // *Constitutional and Municipal Law.* 2023. No. 10. P. 8 (in Russ.).
21. *Nanba S.B.* Constitutional transformations: reconfiguration of Russian local self-government // *Journal of Russ. law.* 2021. Vol. 25. No. 6. P. 28 (in Russ.).
22. *Rumyantsev O.G.* Sketch of the concept of updating the Constitution of the Russian Federation (Russia) with comments // *Constitutional Bulletin.* 2021. No. 6 (24). Pp. 9–33 (in Russ.).
23. *Tabolin V.V.* Constitutional theory: realities and prospects // *Constitutional theory and practice of public power: patterns and deviations: collection of materials of the International Scientific Conference. Moscow, Legal Faculty of Lomonosov Moscow State University, April 21–23, 2015 / ed. by S.A. Avakyan. M., 2015. Pp. 21, 22 (in Russ.).*
24. *Timofeev N.S.* Traditions, innovations and borrowings in the context of modern local government reforms // *Constitutional and Municipal Law.* 2012. No. 1. Pp. 20 (in Russ.).
25. *Shablinsky I.G.* My thoughts on the draft of the updated Constitution // *Constitutional Bulletin.* 2021. No. 6 (24). P. 33 (in Russ.).
26. *Pečarič M.* Some Initiatives for Modernization of Local Democracy // *Lex localis — Journal of Local Self-Government.* 2013. Vol. 11. No. 3. Pp. 273, 284.

Сведения об авторах

МИХЕЕВА Татьяна Николаевна — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры публичного права России и зарубежных стран Марийского государственного университета; 424000 Республика Марий Эл, г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, д. 1
ORCID: 0000-0002-6060-0257

МИХЕЕВ Денис Степанович — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры публичного права России и зарубежных стран Марийского государственного университета; 424000 Республика Марий Эл, г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, д. 1
ORCID: 0000-0001-5927-5859

Authors' information

MIKHEEVA Tatiana N. — Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Public Law of Russia and Foreign Countries, Mari State University; 1 Lenin Square, 424000 Yoshkar-Ola, Russia

MIKHEEV Denis S. — Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Public Law of Russia and Foreign Countries, Mari State University; 1 Lenin Square, 424000 Yoshkar-Ola, Russia

УДК 347



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ДОГОВОР И ГРАЖДАНСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ

© 2025 г. В. Н. Лисица

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: lissitsa@mail.ru

Поступила в редакцию 18.09.2024 г.

Аннотация. В статье рассмотрены виды, специфика и отличительные особенности международных договоров Российской Федерации как источника международного частного права, в том числе отграничение от различного рода соглашений, используемых во внешнеэкономической деятельности субъектов частного и публичного права, а также порядок их применения во взаимодействии с различными нормативными правовыми актами Российской Федерации, действующими в гражданско-правовой сфере.

Аргументируется важность проведения ратификации или иного включения международного договора в отечественную правовую систему путем принятия федерального закона в качестве основания для приоритетного применения такого договора перед федеральными законами. В противном случае его преимущество должно распространяться лишь на подзаконные акты Российской Федерации. В этой связи обосновывается необходимость ограничительного толкования ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, предусматривающего учет вида государственного органа, давшего согласие на данное включение от имени Российской Федерации, и существующую иерархию нормативных правовых актов во внутригосударственной системе Российской Федерации.

Кроме того, рассмотрены различные коллизионные подходы в установлении соотношения по юридической силе разных международных договоров Российской Федерации между собой, главным из которых обычно выступает правило *lex specialis derogat generali*, отдающее приоритет специальному международному договору. Данный вопрос должен быть урегулирован в первую очередь на международном уровне, обеспечивая единое применение международных договоров в различных национальных правовых системах.

Ключевые слова: международный договор, гражданское законодательство, источник международного частного права, внешнеэкономическая сделка, соглашение об осуществлении международных связей, российская правовая система, имплементация международного права, ратификация, включение норм международного права, *lex specialis derogat generali*.

Цитирование: Лисица В.Н. Международный договор и гражданское законодательство Российской Федерации: проблемы соотношения и применения в российской правовой системе // Государство и право. 2025. № 4. С. 100–107.

DOI: 10.31857/S1026945225040074

INTERNATIONAL TREATY AND CIVIL LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION: ISSUES OF CORRELATION AND APPLICATION WITHIN THE RUSSIAN LEGAL SYSTEM

© 2025 V. N. Lisitsa

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

E-mail: lissitsa@mail.ru

Received 18.09.2024

Abstract. The article highlights the types and features of international treaties of the Russian Federation as a source of private international law, their differences from foreign economic agreements between administrative-territorial units of different states and transnational transactions, as well as the procedure for their application with the establishment of their correlation with federal laws and other normative legal acts of the Russian Federation in the civil law sphere.

It is argued that the priority application of an international treaty over federal laws be recognized in case of its ratification or another inclusion into the domestic legal system by adopting a federal law. Otherwise, its advantage should concern only over by-laws of the Russian Federation. In this regard, the need for a restrictive interpretation of Article 15 (4) of the Russian Constitution is substantiated with respect to the type of a governmental body making a consent to such inclusion on behalf of the Russian state, and the hierarchy of diverse normative legal acts in the Russian Federation with their different legal effect.

The article also outlines conflict-of-law rules defining the correlation of international treaties having the same scope of their application. The *lex specialis derogat generali* rule, which gives priority to a special international treaty, is deemed to be the main one. This issue should be resolved primarily at the international level, ensuring the uniform application of international treaties in various national legal systems.

Key words: international treaty, civil legislation, source of private international law, transnational transaction, agreement on the implementation of international relations, Russian legal system, implementation of International Law, ratification, inclusion of rules of International Law, *lex specialis derogat generali*.

For citation: Lisitsa, V.N. (2025). International treaty and civil legislation of the Russian Federation: issues of correlation and application within the Russian legal system // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 4, pp. 100–107.

Как известно, международный договор относится к основным источникам международного права¹. В отличие от других форм выражения норм данной системы права, он легально определен и достаточно подробно раскрыт в Венской конвенции о праве международных договоров² и Федеральном законе от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О международных договорах Российской Федерации»³. При анализе их положений обращает на себя

внимание многообразие международных договоров: они могут заключаться на многосторонней (универсальные и региональные) или двусторонней (двусторонние) основе, с участием различных государственных органов (межгосударственные, межправительственные, межведомственные), по-разному именоваться (договор, соглашение, конвенция, протокол, обмен письмами или нотами и др.), обладать разной юридической силой, иметь общий или специальный характер, касаясь одной и той же сферы регулирования, и т.д.

Сторонами таких договоров должны в любом случае признаваться государства независимо от того, какой государственный орган подписал тот или иной международный договор. Уполномоченные государственные органы осуществляют в этой связи

¹ См., напр.: Международное право / отв. ред. К.А. Бекяшев. М., 2018. С. 26.

² См.: Венская конвенция о праве международных договоров: принята 23.05.1969. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml (дата обращения: 20.03.2024).

³ См.: СЗ РФ. 1995. № 29, ст. 2757; 2020. № 50, ст. 8074.

реализацию международной правоспособности самого государства как субъекта международного права⁴.

Как традиционно принято в международном публичном праве, именно государства, а не их административно-территориальные образования, являются субъектами международного права. Вместе с тем субъекты Российской Федерации как публично-правовые образования, обладающие гражданской правосубъектностью (ст. 124–126 ГК РФ) и действующие в своем интересе, в пределах предоставленных полномочий вправе заключать с подобными им иностранными образованиями не международные договоры, а соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей в соответствии с Федеральным законом от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»⁵. Кроме того, согласно Федеральному закону от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «Об основах приграничного сотрудничества»⁶ возможны также соглашения о приграничном сотрудничестве, участниками которых могут быть не только приграничные субъекты Российской Федерации, но и муниципальные образования.

От международных договоров как источника права следует отличать и внешнеэкономические сделки (международные предпринимательские (коммерческие, торговые) договоры, контракты, соглашения), которые заключаются в гражданско-правовой сфере с физическими и юридическими лицами из других стран, а также с участием самих государств как субъектов международного частного права⁷. Такие договоры имеют обязательный характер только для его сторон, регулируются в первую очередь национальным правом (применимым правом, определяемым на основании коллизионных норм), не являются источником ни международного, ни национального права, но выступают в качестве юридического факта в механизме правового регулирования внешнеэкономических отношений.

Несмотря на существование разнообразных международных договоров, которые могут регулировать, причем по-разному, одну и ту же сферу частных правовых отношений, следует констатировать, что

⁴ См.: Миронов Н. В. Юридическая природа международных межведомственных соглашений // Межведомственные связи в условиях социалистической экономической интеграции. Правовой аспект / под ред. Е. Т. Усенко. М., 1973. С. 28.

⁵ См.: СЗ РФ. 1999. № 2, ст. 231.

⁶ См.: СЗ РФ. 2017. № 31, ст. 4728.

⁷ См., напр.: Лантев В. А. Источники предпринимательского права в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. С. 28; Lisitsa V., Moroz S. Legal Regulation of Public–Private Partnership in Russia and Other Countries of the Eurasian Economic Union // Russian Law Journal. 2019. Vol. 7. No. 3. Pp. 61, 62.

ни указанная Венская конвенция, ни Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» не содержат необходимых положений, касающихся соотношения по юридической силе разных международных договоров, тогда как данный вопрос должен быть урегулирован в первую очередь на международном уровне с целью обеспечения их единого применения в различных национальных правовых порядках.

В Венской конвенции (ст. 30) можно лишь найти правило о преимущественном применении последующего международного договора перед предыдущим, когда они были заключены между теми же самыми государствами последовательно по одному и тому же вопросу (*lex posterior derogat priori*). В юридической литературе данный коллизионный принцип был предложен к использованию более широко, в частности при установлении соотношения договорной и обычной нормы международного права, когда более поздняя норма международного договора отменяет более раннюю норму международного обычного права и наоборот⁸.

Вместе с тем при решении данного вопроса представляется возможным использовать и иные правила, известные в теории права и получившие свое закрепление в нормативном материале и судебной практике. В частности, это касается приоритетного применения специального закона по отношению к общему — *lex specialis derogat generali*. Так, к примеру, согласно п. 1 ст. 118 Кишиневской конвенции⁹, которая была заключена в рамках СНГ, ее положения в криминальной сфере должны применяться только в частях, которые дополняют конвенции Совета Европы в данной сфере или содействуют применению изложенных в них принципов. Иными словами, за такими конвенциями Совета Европы признается специальный характер по сравнению с Кишиневской конвенцией, имеющей более широкий предмет регулирования и касающейся не только уголовно-правовой, но и гражданско- и семейно-правовых сфер.

Данный коллизионный подход получил поддержку на уровне высших судебных инстанций в России. Так, при исследовании Конституционным Судом РФ соотношения по юридической силе кодекса и федерального закона, был сделан вывод о преимущественном применении закона, специально предназначенного для регулирования соответствующих отношений, вне зависимости от времени принятия данных актов¹⁰.

⁸ См., напр.: Фердросс А. Международное право. М., 1959. С. 166.

⁹ См.: Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам: заключена в г. Кишиневе 07.10.2002 г. // СЗ РФ. 2023. № 30, ст. 5501.

¹⁰ См.: Пункт 2.2 постановления Конституционного Суда РФ от 29.06.2004 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450

Пленум Верховного Суда РФ также указал на приоритет специальных норм международного договора перед общими нормами другого международного договора, причем невзирая на количество участников таких договоров и дат их принятия, но главное — при условии отсутствия иного прямого предписания в конкурируемых между собой по юридической силе международных договорах. В качестве примера были приведены коллизионные нормы, предусмотренные в Киевском соглашении¹¹, которые являются специальными и потому должны иметь преимущественный характер перед коллизионными нормами Минской конвенции¹² при рассмотрении гражданских дел с иностранным элементом¹³. Интересно также отметить, что с позиции Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ, двусторонний международный договор, как правило, необходимо признавать специальным по отношению к многостороннему, причем как регионального, так и всеобщего характера¹⁴, и, исходя из этого, применять в приоритетном порядке.

Помимо международных договоров Российской Федерации, при рассмотрении гражданских дел с иностранным элементом в российской правовой системе подлежит применению гражданское законодательство Российской Федерации, когда оно является применимым в силу норм международного частного права. Несмотря на то что оно включает в себя лишь Гражданский кодекс РФ и иные федеральные законы, исходя из его узкого понимания (п. 2 ст. 3 ГК РФ), нормы гражданского права могут также содержаться и в подзаконных актах Российской Федерации (п. 3, 4 и 7 ст. 3 ГК РФ), которые, как известно, могут иметь разную юридическую силу.

В отечественной юридической науке вопрос о соотношении международного и внутригосударственного

права рассматривался довольно подробно¹⁵. Исходя из дуалистической концепции, получившей наибольшее признание еще в советской доктрине¹⁶, международная и национальные правовые системы рассматриваются в качестве самостоятельных, а нормы международных договоров подлежат применению в порядке их имплементации — осуществления таких норм, которое предусматривает их включение в отечественную правовую систему согласно ее правилам¹⁷. Способы такого включения в юридической литературе именуются по-разному: путем признания непосредственного (прямого) действия норм международного права (генеральная рецепция, отсылка и др.) или включения данных обязательств в национальное законодательство (трансформация, инкорпорация и др.)¹⁸.

Конституция РФ в ч. 4 ст. 15 наделила международный договор Российской Федерации преимущественной силой перед российским законом. Аналогичное положение нашло свое закрепление в п. 2 ст. 7 ГК РФ, ч. 4 ст. 11 ГПК РФ, ч. 4 ст. 13 АПК РФ и других законодательных актах Российской Федерации. Вместе с тем представляется, что данная норма не может толковаться буквально, предусматривая безусловный приоритет в применении любого международного договора, причем перед любым внутригосударственным нормативным правовым актом.

Во-первых, такой приоритет не может касаться самой Конституции РФ, имеющей, согласно ее ч. 1 ст. 15, высшую юридическую силу, прямое действие и непосредственное применение на всей территории Российской Федерации¹⁹. Как указывает ее новая редакция ч. 6 ст. 125, не соответствующие ей

Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2004. № 27, ст. 2804.

¹¹ См.: Соглашение стран СНГ от 20.03.1992 г. «О порядке разрешения споров, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности» // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1992. № 4.

¹² См.: Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам: заключена в г. Минске 22.01.1993 г. // СЗ РФ. 1995. № 17, ст. 1472. Следует отметить, что данная Минская конвенция прекращает действие между государствами — участниками аналогичной Кишиневской конвенции.

¹³ См.: Пункт 4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2019 № 24 «О применении норм международного частного права судами Российской Федерации» // Росс. газ. 2019. 17 июля.

¹⁴ См.: Пункт 3 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 11.06.1999 № 8 (ред. от 27.06.2017) «О действии международных договоров Российской Федерации применительно к вопросам арбитражного процесса» // Вестник ВАС РФ. 1999. № 8.

¹⁵ См., напр.: Вельяминов Г. М. К вопросу о соотношении международного права и национальных правовых систем // Государство и право. 2015. № 5. С. 99–102; Левин Д. Б. Проблема соотношения международного и внутригосударственного права // Сов. государство и право. 1964. № 7. С. 86–95; Лукашук И. И. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в условиях глобализации // Журнал рос. права. 2002. № 3. С. 115–128; Марочкин С. Ю. Нормы и источники международного права в правовой системе России: проблема освоения в теории и развития в законодательстве конституционного принципа // Государство и право. 2010. № 11. С. 26–36; Нефедов Б. И. Соотношение правовых систем в теории и практике регулирования общественных отношений современной России. Часть 3 // Московский журнал междунар. права. 2014. № 1. С. 4–23.

¹⁶ См.: Курс международного права: в 7 т. / отв. ред. Р. А. Мюллерсон, Г. И. Тункин. М., 1989. Т. 1. С. 279.

¹⁷ См.: *Lisitsa V. Responsibility of a Host State in Transnational Investment Disputes* // Journal of Advanced Research in Law and Economics. 2018. Vol. 9. No. 1. Pp. 141, 142.

¹⁸ См.: Международное право / под ред. А. Н. Вылегжанина. М., 2012. С. 35, 36; Мюллерсон Р. А. О соотношении международного публичного, международного частного и национального права // Сов. государство и право. 1982. № 2. С. 81, 82.

¹⁹ См.: Хлестова И. О. Соотношение международного и внутригосударственного права и Конституция Российской Федерации // Журнал рос. права. 1997. № 12. С. 24, 25.

международные договоры не должны вводиться в действие и применяться. Запрет на применение подобных договоров в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, был также введен в 2020 г. в выше-названные законодательные положения ГК РФ, ГПК РФ и АПК РФ. Интересно отметить, что еще до принятия данных поправок Конституционный Суд РФ прямо указал, что приоритет отечественной Конституции, исходя из ее верховенства, не может быть отменен международным договором²⁰.

Во-вторых, преимущественное применение международного договора перед отечественным законом к гражданским отношениям возможно при условии ратификации такого договора. Это прямо следует из постановления Пленума Верховного Суда РФ, который указал, что при отсутствии согласия России в форме федерального закона международный договор, содержащий иные правила по сравнению с федеральным законом, имеет приоритет лишь по отношению к подзаконным нормативным актам²¹. Причем, учитывая разные виды международных договоров в зависимости от уровня государственного органа, заключающего международное соглашение, иерархия рассматриваемых источников должна выглядеть следующим образом: межправительственное соглашение, постановление Правительства РФ, межведомственное соглашение, нормативный акт федерального органа исполнительной власти.

Дело в том, что не сам международный договор как таковой, а федеральный закон о его ратификации обеспечивает включение норм международного права в отечественную правовую систему, и именно благодаря такому закону и иным положениям действующего законодательства соответствующий

международный договор приобретает преимущественную силу над другими федеральными законами, что справедливо было отмечено в отечественной международно-правовой науке²². На важность внутрисударственного акта в целях правоприменения и его совместное действие с международным договором, для осуществления которого такой акт был принят, было также указано Пленумом Верховного Суда РФ²³.

Несмотря на то что международные договоры межправительственного и межведомственного характера, как было отмечено *supra*, могут заключаться (подписываться) от имени Российской Федерации различными органами исполнительной власти, причем в ряде случаев без дальнейшего проведения процедуры ратификации²⁴, осуществляемой исключительно законодательной властью в России, придание таким международным договорам преимущественной юридической силы перед федеральными законами означало бы обход закона в нарушение конституционно-правовых принципов разделения государственной власти в Российской Федерации, предусматривающего, в частности, отнесение ратификации международного договора к компетенции законодательной власти. По справедливому мнению Конституционного Суда РФ, подобные вопросы включения международного договора в отечественную правовую систему и замещения им действующего законодательного регулирования требуют участия российского парламента²⁵.

Представляется, что высший законодательный орган может выразить свое согласие путем принятия не только федерального закона о ратификации, но и других федеральных законов, прямо указывающих на применение иных, помимо международных договоров, международно-правовых источников. В качестве примера можно привести ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 208-ФЗ (с изм. от 07.04.2020) «О консолидированной финансовой

²⁰ См.: Пункты 2.2 и 3 постановления 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 человека 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» // СЗ РФ. 2015. № 30, ст. 4658; п. 4.2 постановления Конституционного Суда РФ от 19.04.2016 № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1, ст. 2480.

²¹ См.: Пункт 8 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 (ред. от 05.03.2013) «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации».

²² См.: Усенко Е. Т. Соотношение и взаимодействие международного и национального права и Российская Конституция // Московский журнал междунар. права. 1995. № 2. С. 16.

²³ См.: Пункт 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 № 8 (ред. от 03.03.2015) «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Росс. газ. 1995. 28 дек.

²⁴ См., напр.: Протокол об Общих условиях поставок товаров из Союза ССР в Китайскую Народную Республику и из Китайской Народной Республики в Союз ССР: подписан в г. Пекине 13.03.1990 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901761704?ysclid=lul93nlpsi978463175> (дата обращения: 10.04.2024).

²⁵ См.: Пункт 4 Определения Конституционного Суда РФ от 24.12.2020 № 2867-О-Р «О разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2012 года № 8-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2021. № 1, ст. 291.

отчетности»²⁶, согласно которой на территории Российской Федерации применяются Международные стандарты финансовой отчетности (МСФО) и Разъяснения к ним, которые принимаются Фондом МСФО. Порядок их признания осуществляется Правительством РФ с учетом требований действующего законодательства по согласованию с Центральным банком РФ²⁷.

Принятие подобных федеральных законов со стороны Российского государства является необходимым внутригосударственным механизмом исполнения им международных договоров. Он обеспечивает их надлежащее включение в отечественную правовую систему с установлением их преимущественного применения по отношению к действующему российскому законодательству. В этой связи нельзя не вспомнить известное дело ЮКОС²⁸, в котором Постоянный третейский суд в г. Гааге признал себя компетентным рассмотреть спор с участием России на основании подписанного, но не ратифицированного ею Договора к Энергетической хартии²⁹. Во избежание подобного рода неблагоприятных для Российской Федерации правовых последствий уполномоченным федеральным органам государственной власти следует при заключении международного договора предусматривать ратификацию в качестве условия его вступления в силу, особенно если он затрагивает права и свободы физических и юридических лиц и предусматривает иные по сравнению с внутригосударственным законом гражданско-правовые правила, а также конкретизировать его юридическую силу в зависимости от прохождения процедуры ратификации (принятия иного федерального закона) в действующем федеральном законодательстве.

Кроме того, это позволит разрешить проблему, связанную с действием так называемых самоисполнимых международных договоров, которые не требуют принятия внутригосударственных актов по созданию необходимых норм права и потому способны самостоятельно регулировать общественные

отношения³⁰. Действующий Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» (п. 3 ст. 5) указывает на их непосредственное применение в Российской Федерации в случае их официального опубликования, однако не содержит четких положений об их юридической силе по сравнению с федеральными законами. Как отмечается в юридической литературе, суды опасаются прямого использования таких договоров ввиду возможной их несогласованности с внутригосударственным законодательством, а их приоритетное применение представляет собой попытку обойти законодательную власть при их имплементации в отечественную правовую систему³¹.

В-третьих, для применения в отечественной правовой системе международный договор должен быть официально обнародован, как этого требует Конституция РФ для российских законов (ч. 3 ст. 15). На это справедливо обратил внимание еще Конституционный Суд РФ, когда рассматривал вопрос о правомерности временного применения международных договоров Российской Федерации без их официального опубликования. Он отметил, что у заинтересованных лиц в таких случаях должна быть возможность своевременно ознакомиться с содержанием международных договоров и предвидеть для себя правовые последствия их внутригосударственного применения; иначе это влечет нарушение конституционно-правовых принципов правового государства, юридического равенства и правовой определенности. В этой связи уполномоченным органам было предписано установить порядок официального опубликования таких временно применяемых договоров и завершить их официальное опубликование³².

В-четвертых, продолжает оставаться дискуссионным вопрос о соотношении ратифицированного международного договора Российской Федерации с федеральным конституционным законом. Дело в том, что, с одной стороны, ратификация осуществляется посредством принятия федерального закона. Однако последний, согласно ч. 3 ст. 76 Конституции РФ, обладает меньшей юридической силой по сравнению с федеральным конституционным законом.

²⁶ См.: СЗ РФ. 2010. № 31, ст. 4177.

²⁷ См.: постановление Правительства РФ от 25.02.2011 № 107 (ред. от 21.06.2022) «Об утверждении Положения о признании Международных стандартов финансовой отчетности и Разъяснений Международных стандартов финансовой отчетности для применения на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 10, ст. 1385.

²⁸ См.: *Hulley Enterprises Limited v. the Russian Federation, Yukos Universal Limited v. the Russian Federation, Veteran Petroleum Limited v. the Russian Federation*. URL: <http://italaw.com> (дата обращения: 20.03.2024).

²⁹ См.: Договор к Энергетической хартии: подписан в г. Лиссабоне 17.12.1994. URL: https://www.energychartertreaty.org/fileadmin/DocumentsMedia/Founding_Docs/ECT-ru.pdf (дата обращения: 20.03.2024).

³⁰ См.: Аничкин Е.С., Васильев А.А., Усвят Н.Д. Интернационализация отечественного права в контексте правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации // *Правоприменение*. 2022. Т. 6. № 2. С. 23.

³¹ См.: Вукот М.А., Афанасьев С.Ф. К вопросу о реализации части 4 статьи 15 Конституции РФ в сфере российского гражданского судопроизводства (проблемы теории и практики применения) // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2005. № 3. С. 36–44.

³² См.: постановление Конституционного Суда РФ от 27.03.2012 № 8-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина И.Д. Ушакова» // СЗ РФ. 2012. № 15, ст. 1810.

Получается, что в случае их противоречия должен применяться именно федеральный конституционный закон.

С другой стороны, ч. 4 ст. 15 Конституции РФ может толковаться весьма широко и предусматривать преимущественное применение международного договора Российской Федерации перед любым законом, включая и федеральный конституционный закон. Иначе в тексте данного положения должно было быть исключение, которого нет. Такое объяснение можно встретить в юридической литературе³³. Однако заметим, что и Конституция РФ является подобным актом, который тем не менее имеет безусловный приоритет в применении в рамках отечественной правовой системы и стоит на первом месте в иерархии любых правовых источников, по мнению Конституционного Суда РФ³⁴. Кроме того, необходимо отметить существование также иных законов Российской Федерации — о поправках к Конституции РФ³⁵, которые, с точки зрения Конституционного Суда РФ, отличны от федеральных конституционных и федеральных законов³⁶. Вопрос о юридической силе данных законов пока тоже остается открытым.

* * *

На основании вышеизложенного следует заключить, что использование буквального толкования ч. 4 ст. 15 Конституции РФ с приданием любому международному договору Российской Федерации

преимущественной юридической силы по отношению к законодательному или иному нормативному правовому акту Российской Федерации является не вполне обоснованным. К сожалению, такую не совсем выверенную позицию о едином подходе в применении данной нормы сформулировал Конституционный Суд РФ в одном из своих дел³⁷. Интересно, что при ее изложении им было справедливо указано на прерогативу федерального законодателя по определению порядка и условий заключения, выполнения и прекращения международных договоров Российской Федерации. В этой связи представляется важным законодательно закрепить ратификацию или иное включение международного договора в отечественную правовую систему путем принятия федерального закона в качестве единственного основания для приоритетного применения такого договора перед федеральными законами. В противном случае его преимущество должно распространяться лишь на подзаконные акты Российской Федерации с учетом его вида (межправительственное или межведомственное соглашение) и иерархии таких актов между собой.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аничкин Е.С., Васильев А.А., Усвят Н.Д. Интернационализация отечественного права в контексте правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации // Правоприменение. 2022. Т. 6. № 2. С. 23.
2. Бахин С.В. Международная составляющая правовой системы России // Правоведение. 2007. № 6. С. 136.
3. Вельяминов Г.М. К вопросу о соотношении международного права и национальных правовых систем // Государство и право. 2015. № 5. С. 99–102.
4. Вукот М.А., Афанасьев С.Ф. К вопросу о реализации части 4 статьи 15 Конституции РФ в сфере российского гражданского судопроизводства (проблемы теории и практики применения) // Арбитражный и гражданский процесс. 2005. № 3. С. 36–44.
5. Курс международного права: в 7 т. / отв. ред. Р.А. Мюллерсон, Г.И. Тункин. М., 1989. Т. 1. С. 279.
6. Лаптев В.А. Источники предпринимательского права в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. С. 28.
7. Левин Д.Б. Проблема соотношения международного и внутригосударственного права // Сов. государство и право. 1964. № 7. С. 86–95.
8. Лукашук И.И. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в условиях глобализации // Журнал рос. права. 2002. № 3. С. 115–128.

³³ См.: Бахин С.В. Международная составляющая правовой системы России // Правоведение. 2007. № 6. С. 136.

³⁴ См.: Пункты 2.2 и 3 постановления 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 человека 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» // СЗ РФ. 2015. № 30, ст. 4658; п. 4.2 постановления Конституционного Суда РФ от 19.04.2016 № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу “Анчугов и Гладков против России” в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1, ст. 2480.

³⁵ См.: Статья 2 Федерального закона от 04.03.1998 № 33-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 10, ст. 1146.

³⁶ См.: Пункт 4 постановления Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 45, ст. 4408.

³⁷ См.: Пункт 3.2 Постановления Конституционного Суда РФ от 09.07.2012 № 17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации — Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации» // СЗ РФ. 2012. № 29, ст. 4169.

9. *Марочкин С.Ю.* Нормы и источники международного права в правовой системе России: проблема освоения в теории и развития в законодательстве конституционного принципа // Государство и право. 2010. № 11. С. 26–36.
10. *Международное право* / отв. ред. К.А. Бекашев. М., 2018. С. 26.
11. *Международное право* / под ред. А.Н. Вылегжанина. М., 2012. С. 35, 36.
12. *Мионов Н.В.* Юридическая природа международных межведомственных соглашений // Межведомственные связи в условиях социалистической экономической интеграции. Правовой аспект / под ред. Е.Т. Усенко. М., 1973. С. 28.
13. *Мюллерсон Р.А.* О соотношении международного публичного, международного частного и национального права // Сов. государство и право. 1982. № 2. С. 81, 82.
14. *Нефедов Б.И.* Соотношение правовых систем в теории и практике регулирования общественных отношений современной России. Часть 3 // Московский журнал междунар. права. 2014. № 1. С. 4–23.
15. *Усенко Е.Т.* Соотношение и взаимодействие международного и национального права и Российская Конституция // Московский журнал междунар. права. 1995. № 2. С. 16.
16. *Фердросс А.* Международное право. М., 1959. С. 166.
17. *Хлестова И.О.* Соотношение международного и внутригосударственного права и Конституция Российской Федерации // Журнал рос. права. 1997. № 12. С. 24, 25.
18. *Lisitsa V.* Responsibility of a Host State in Transnational Investment Disputes // Journal of Advanced Research in Law and Economics. 2018. Vol. 9. No. 1. Pp. 141, 142.
19. *Lisitsa V., Moroz S.* Legal Regulation of Public–Private Partnership in Russia and Other Countries of the Eurasian Economic Union // Russian Law Journal. 2019. Vol. 7. No. 3. Pp. 61, 62.
4. *Vikut M.A., Afanasiev S.F.* On the issue of the implementation of part 4 of Article 15 of the Constitution of the Russian Federation in the sphere of Russian civil proceedings (problems of theory and practice of application) // Arbitration and Civil Procedure. 2005. No. 3. Pp. 36–44 (in Russ.).
5. *Course of International Law: in 7 vols.* / ed. by R.A. Myullerson, G.I. Tunkin. M., 1989. Vol. 1. P. 279 (in Russ.).
6. *Laptev V.A.* Sources of Business Law in the Russian Federation: abstract ... doctor of Law. M., 2018. P. 28 (in Russ.).
7. *Levin D.B.* The problem of the correlation of International and domestic law // Soviet State and Law. 1964. No. 7. Pp. 86–95 (in Russ.).
8. *Lukashuk I.I.* Interaction of International and domestic law in the context of globalization // Journal of Russ. law. 2002. No. 3. Pp. 115–128 (in Russ.).
9. *Marochkin S. Yu.* Norms and sources of international law in the legal system of Russia: the problem of mastering the theory and development of the constitutional principle in legislation // State and Law. 2010. No. 11. Pp. 26–36 (in Russ.).
10. *International Law* / ed. by K.A. Bekyashev. M., 2018. P. 26 (in Russ.).
11. *International Law* / ed. by A.N. Vylegzhanin. M., 2012. Pp. 35, 36 (in Russ.).
12. *Mironov N.V.* The legal nature of international interdepartmental agreements // Interdepartmental relations in the context of socialist economic integration. The legal aspect / ed. by E.T. Usenko. M., 1973. P. 28 (in Russ.).
13. *Myullerson R.A.* On the correlation of International Public, International Private and national law // Soviet State and Law. 1982. No. 2. Pp. 81, 82 (in Russ.).
14. *Nefedov B.I.* The correlation of legal systems in the theory and practice of regulating public relations in modern Russia. Part 3 // Moscow Journal of International law. 2014. No. 1. Pp. 4–23 (in Russ.).
15. *Usenko E.T.* Correlation and interaction of International and national law and the Russian Constitution // Moscow Journal of International Law. 1995. No. 2. P. 16 (in Russ.).
16. *Ferdross A.* International Law. M., 1959. P. 166 (in Russ.).
17. *Khlestova I.O.* Correlation of International and domestic law and the Constitution of the Russian Federation // Journal of Russ. law. 1997. No. 12. Pp. 24, 25 (in Russ.).
18. *Lisitsa V.* Responsibility of a Host State in Transnational Investment Disputes // Journal of Advanced Research in Law and Economics. 2018. Vol. 9. No. 1. Pp. 141, 142.
19. *Lisitsa V., Moroz S.* Legal Regulation of Public–Private Partnership in Russia and Other Countries of the Eurasian Economic Union // Russian Law Journal. 2019. Vol. 7. No. 3. Pp. 61, 62.

REFERENCES

Сведения об авторе

ЛИСИЦА Валерий Николаевич —
доктор юридических наук, доцент,
ведущий научный сотрудник сектора
гражданского и предпринимательского права
Института государства и права
Российской академии наук;
119019 г. Москва, ул. Знаменка, 10

Authors' information

LISITSA Valeriy N. —
Doctor of Law, Associate Professor,
Leading Researcher of the Sector of Civil
and Business Law, Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences;
10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

УДК 343.1

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ И ПРОЦЕССУАЛЬНО-ПРАВОВАЯ НЕДОПУСТИМОСТЬ ОТНЕСЕНИЯ СЛЕДОВАТЕЛЯ К СТОРОНЕ В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ РОССИИ

© 2025 г. С. А. Соловьев

Государственный академический университет гуманитарных наук, г. Москва

E-mail: solovievs@gaugn.ru

Поступила в редакцию 13.12.2024 г.

Аннотация. Отнесение того или иного участника уголовного судопроизводства к стороне в контексте положений п. 45 ст. 5 УПК РФ как правило формулируется через анализ его функций в уголовном процессе, что, на наш взгляд, прямо противоречит как вышеуказанной уголовно-процессуальной норме, так и положениям ч. 3 ст. 123 Конституции РФ. Только в ситуации реализации состязательной процедуры отправления правосудия по разрешению уголовно-правового спора между лишенным процессуальной власти представителем государства в лице государственного обвинителя и обвиняемым с его защитником, *a priori* не имеющих таковой, возможна характеристика указанных участников уголовного процесса в качестве стороны. Цель исследования — доказать сущностную невозможность отнесения следователя к стороне в уголовном судопроизводстве России, включая недопустимость его отнесения к органам уголовного преследования, а также обосновать институциональную принадлежность органов предварительного расследования к органам судебной вертикали, наделенных государством властными полномочиями по реализации функции разрешения уголовного дела в пределах своей компетенции, что позволит сохранить триединство функций уголовного судопроизводства в виде обвинения, защиты и разрешения уголовного дела. Основными методами исследования являются системно-структурный анализ, синтез, индукция. Имеет место применение аксиоматических, специально-юридических и логических методов исследования. По итогам исследования сформулированы выводы о возможности отнесения участника уголовного судопроизводства к стороне в уголовно-правовом споре в зависимости от характеристик стадии уголовного процесса, наличия в нем, помимо суда, двух процессуально-безвластных спорящих сторон, одна из которых реализует функцию уголовного преследования, а другая — функцию защиты от выдвигаемой уголовно-правовой претензии. Отнесение законодателем следователя к стороне обвинения не только не отражает реального положения дел в уголовном судопроизводстве, но и формирует совокупность нормативных противоречий, касающихся институциональной принадлежности и функционального содержания органов предварительного расследования. Возвращение следователя в функциональном и институциональном смысле к органам, наделенным государством функцией разрешения уголовного дела (судебным органам), обеспечит его нормативно-закрепленную функциональную беспристрастность.

Ключевые слова: уголовный процесс, стороны, обвинение, защита, функция разрешения уголовного дела, функции уголовного процесса, судебная власть, принцип состязательности сторон, стадии уголовного процесса.

Цитирование: Соловьев С.А. Институциональная и процессуально-правовая недопустимость отнесения следователя к стороне в уголовном судопроизводстве России // Государство и право. 2025. № 4. С. 108–116.

DOI: 10.31857/S1026945225040083

INSTITUTIONAL AND PROCEDURAL-LEGAL INADMISSIBILITY OF CLASSIFYING AN INVESTIGATOR AS A PARTY IN CRIMINAL PROCEEDINGS IN RUSSIA

© 2025 S. A. Soloviev

State Academic University for the Humanities, Moscow

E-mail: solovievsa@gaugn.ru

Received 13.12.2024

Abstract. The attribution of a participant in criminal proceedings to a party in the context of the provisions of part 45 of Article 5 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation is usually formulated through the analysis of its functions in criminal proceedings, which, in our opinion, directly contradicts both the above-mentioned criminal procedure norm and the provisions of paragraph 3 of Article 123 of the Constitution of the Russian Federation. Only in the situation of adversarial procedure implementation for a criminal law dispute resolution between a representative of the state in the person of the public prosecutor deprived of procedural authority and the accused with his defender, who do not have such a priori, it is possible to characterize these participants in the criminal process as a party. The purpose of the study is to prove the essential impossibility of classifying an investigator as a party in criminal proceedings in Russia, including the inadmissibility of classifying him as a criminal prosecution body and also to substantiate the institutional affiliation of the preliminary investigation bodies to the judicial vertical bodies endowed by the state with authority to implement the criminal case resolving function within their competence, which will preserve the criminal proceedings functions trinity in the form of prosecution, protection and resolution of a criminal case. The main research methods are system-structural analysis, synthesis, and induction. There is an application of axiomatic, special legal and logical research methods. According to the results of the study, conclusions are formulated about the possibility of classifying a participant in criminal proceedings as a party to a criminal dispute, depending on the characteristics of the stage of the criminal process, the presence in it, in addition to the court, two procedural-powerless disputing parties, one of which implements the criminal prosecution function, and the other – the protection from a criminal claim function. The legislator's attribution of the investigator to the prosecution side not only does not reflect the real state of affairs in criminal proceedings, but also forms a set of normative contradictions concerning the institutional affiliation and functional content of the preliminary investigation bodies. In functional and institutional sense the return of the investigator to the bodies endowed by the state with a criminal case resolving function (judicial authorities) will ensure its normatively fixed functional impartiality.

Key words: criminal proceedings, parties, prosecution, defense, criminal case resolving function, functions of the criminal process, judicial authority, adversarial principle, stages of the criminal process.

For citation: Soloviev, S.A. (2025) Institutional and procedural-legal inadmissibility of classifying an investigator as a party in criminal proceedings in Russia // *Gosudarstvo i pravo*=State and Law, No. 4, pp. 108–116.

Сторона в уголовном судопроизводстве — есть ли объективные признаки этого процессуально-правового феномена? В восьмом номере Журнала российского права за 2024 г. в статье А.А. Тарасова о значении следователя как стороны обвинения в уголовном процессе помимо прочего отмечается, что отнесение «и прокурора, и следователя к стороне обвинения в действующем УПК РФ подчинено единой логике и ничему не противоречит»¹.

Полагаем, что противоречие имеется и оно весьма существенное², так как в соответствии

¹ Тарасов А.А. Следователь — участник процесса на стороне обвинения: зло или благо? // Журнал рос. права. 2024. Т. 28. № 8. С. 113–126.

² В данной статье через фигуру следователя мы объединяем всех участников уголовного судопроизводства со стороны

со взаимосвязанными положениями ч. 3 ст. 123 Конституции РФ, ч. 7 ст. 5 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ (ред. от 31.07.2023) «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», п. 45 ст. 5, ч. 1 ст. 15 и ст. 244 УПК РФ отнесение участника уголовного процесса именно к стороне в данном виде судопроизводства

обвинения (гл. 6 УПК РФ), которые имеют отношение к проведению предварительного расследования в обеих его процессуальных формах — предварительного следствия и дознания, так как применительно к тематике статьи их функциональная пристрастность не имеет принципиальных различий для анализа обоснованности их нормативного отнесения к стороне обвинения. Ситуация с прокурором в уголовном судопроизводстве, применительно к нормативному отнесению его к стороне обвинения, имеет, на наш взгляд, принципиальные институциональные отличия, в связи с чем требует отдельного исследования.

находится в безусловной зависимости от модели его отправления в соответствующей стадии³, которая, как следует из каждой приведенной нормы права, должна характеризоваться состязательным характером, определяющимся наличием двух разных по функциям участников процесса, выполняющих соответственно функции обвинения и защиты и обладающие «сравнимыми возможностями по отстаиванию своих интересов»⁴, а также наличием независимого арбитра в лице суда, не являющегося органом уголовного преследования и не выступающего на стороне обвинения или стороне защиты (ч. 3 ст. 15 УПК РФ).

И.Я. Фойницкий отмечал, что «судопроизводство, как юридически установленный порядок судебного разбора, складывается из двух главных понятий: во-первых, понятия о суде и сторонах, во-вторых, понятия о самом порядке судебного разбора»⁵.

В этой связи, соглашаясь с позицией В.В. Лазарева, «что очень много зависит от того, как именовать существующие [в праве. — *Прим. авт.*] явления»⁶, полагаем, что для отнесения того или иного участника именно к стороне в уголовном судопроизводстве имеет смысл первоначально исходить не из функционального объема действий, выполняемого в конкретной стадии уголовного процесса его участником, а от соответствия конкретной стадии уголовного процесса тем характеристикам, в которых существование сторон нормативно обусловлено и в принципе возможно⁷.

«Особенности правового феномена заключаются в том, что он по своей сути относителен: его внутренняя идея и его внешние проявления варьируются в зависимости от времени и пространства и обусловлены конкретными правовыми системами, то есть зависят от своего окружения»⁸, — писал Ж.-Л. Бержель применительно к тому, что, по его мнению, представляют собой основы права.

В этой связи важно установить основные признаки такого правового феномена, как «сторона» в уголовном судопроизводстве, после чего сформулировать мотивированный вывод, насколько фигура

следователя может им соответствовать с точки зрения допустимости ее отнесения к стороне в уголовном процессе.

Пункт 45 ст. 5 УПК РФ, давая значение понятия «стороны», определяет, что это участники уголовного судопроизводства, выполняющие на основе состязательности функцию обвинения (уголовного преследования) или защиты от обвинения.

Т.Ю. Вилкова отмечает, что именно функциональный признак, основанный на принципе состязательности сторон, принят законодателем за основу разделения участников уголовного судопроизводства на группы⁹, что привело к формированию в гл. 6 УПК РФ перечня участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения, а в гл. 7 — со стороны защиты.

В целях предотвращения бесплодного спора о словах зададимся вопросом, в связи с чем законодатель ввел в нормативное содержание понятия «стороны» фразу о выполнении ими своего уголовно-процессуального функционала именно в условиях состязательности? Воспользовавшись авторскими полномочиями, удалим из нормативного положения фразу «на основе состязательности» и посмотрим на определение сторон в ее отсутствие: «стороны — это участники уголовного судопроизводства, выполняющие функцию обвинения (уголовного преследования) или защиты от обвинения». Очевидно, что данная формула в гораздо большей степени соответствует сегодняшнему нормативному разделению ряда участников уголовного процесса на представителей стороны обвинения и стороны защиты. Однако, как небезосновательно видится, действия законодателя по дополнению понятия «стороны» их взаимодействием исключительно на основе состязательности нельзя списать только на его желание соответствовать нормативно закреплённому принципу современного отечественного уголовного процесса.

М.С. Строгович, высказывая в свое время обоснованную критику отказа от использования в терминологии уголовно-процессуального законодательства понятия «стороны», писал, что именно «в связи с состязательностью... необходимо внести полную ясность в вопросе о сторонах в уголовном судопроизводстве, об их равноправии»¹⁰, после чего цитировал учебник «Советский уголовный процесс», где было указано, что «основы уголовного судопроизводства 1958 г. отказались от ранее применявшегося в законодательстве термина “стороны в судебном разбирательстве”». Не знают этого

³ См.: Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Уголовный процесс: учеб. / под общ. ред. А.В. Смирнова. 7-е изд., перераб. М., 2017. С. 68–84.

⁴ Там же. С. 69.

⁵ Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. 2-е изд., пересмотр. СПб., 1896. Т. I. С. 159.

⁶ Лазарев В.В. Поиск права // Журнал рос. права. 2004. № 7. С. 3–14.

⁷ См.: Соловьев С.А. Понятие «сторона» в уголовном судопроизводстве России // Правовое государство: теория и практика. 2024. № 1 (75). С. 126–132.

⁸ Бержель Ж.-Л. Общая теория права / под общ. ред. В.И. Даниленко; пер. с франц. М., 2000. С. 33.

⁹ См.: Вилкова Т.Ю. Принципы уголовного судопроизводства России: правовые основы, содержание, гарантии. М., 2015. С. 190.

¹⁰ Строгович М.С. Право обвиняемого на защиту и презумпция невиновности / под ред. В.М. Савицкого. М., 1984. С. 45.

термина и действующие УПК союзных республик. Поэтому некоторые юристы считают, что принцип состязательности советскому уголовному процессу не свойствен. Однако согласиться с этим мнением нельзя. Замена термина «стороны» термином «участники судебного разбирательства» ни в какой мере не изменила существа и характера деятельности обвинителя и подсудимого с его защитником, гражданского истца и гражданского ответчика и их представителей в судебном разбирательстве. Между участниками судебного разбирательства происходит такое же состязание, как и между сторонами по ранее действовавшему законодательству»¹¹.

В приведении столь большой цитаты есть совершенно конкретный смысл, так как в ней сформулированы правовые признаки той стадии уголовного процесса, в которой его участники приобретают право именоваться «стороной», а именно: судебная состязательная процедура, в ходе которой суд обязан разрешить дело (спор) двух равноправных по отношению к суду участников уголовного процесса, один из которых предъявляет другому уголовно-правовую претензию (иск)¹², выраженную в конкретно-формализованной форме в виде обвинения в совершении общественно-опасного деяния, предусмотренном Уголовным кодексом РФ, а другой защищается от нее.

На очень важный признак «стороны» в уголовном судопроизводстве было обращено внимание Л.В. Головки, который в рамках доктринального анализа «водораздела» между полицией и юстицией указал, что как только «дело поступает в производство суда..., прокурор утрачивает властные полномочия, все более и более превращаясь в сторону...»¹³. Именно «потеря» процессуально-властных полномочий одного из участников уголовного судопроизводства формирует основание говорить о стадийном равноправии участников уголовно-правового спора, образуя некоторое сходство как с гражданским процессом, так и с уголовным судопроизводством по делам частного обвинения, в которых равноправие участников правового спора какому-либо сомнению не подвергается (гл. 41 УПК РФ).

Во взаимосвязи с актуальным на современном этапе направлением по формированию единых концептуальных подходов к развитию всего

процессуального законодательства¹⁴ обратимся подробнее к определению сторон в гражданском процессе, данному М.С. Шакарян более сорока лет назад, в соответствии с которым сторонами в обозначенном виде процесса являются лица, спор которых о субъективном праве или охраняемом законом личном интересе суд должен разрешить¹⁵. Далее М.С. Шакарян поясняет, что применительно к понятию «стороны» в данном его определении «имеются в виду субъекты предполагаемого либо действительного спорного материального правоотношения или охраняемого законом личного интереса, являющегося предметом судебной защиты (предметом спора)»¹⁶.

Отойдя от функционального наполнения определения сторон в уголовном судопроизводстве, отметим наличие целого ряда обязательных признаков, при наличии которых возможна квалификация участника уголовного судопроизводства в качестве стороны. В их числе: обязательность состязательного построения судебного разбирательства имеющегося уголовно-правового спора, максимальное выравнивание возможностей участников этого спора, что при публично-правовой форме организации уголовного судопроизводства в государстве возможно только через определенную нуллификацию процессуально-властных полномочий участника спора, действующего от имени государства¹⁷, и наличие независимого арбитра (суда), в чьей компетенции и властных полномочиях находится обязанность по разрешению указанного спора.

Следователь[но] не сторона. В обозначенной выше статье А.А. Тарасов формулирует двуединый вывод, заключающийся: 1) в правомочности отношения следователя к участникам уголовного процесса со стороны обвинения и 2) в отсутствии в такой нормативной регламентации «ошибки законодателя» с одновременной оценкой этой позиции законодательной власти в качестве объективно обусловленного и сознательного шага¹⁸. Вместе с тем, как видится из текста работы А.А. Тарасова, обоснование его согласия с лишением предварительного следствия «функциональной беспристрастности»¹⁹

¹¹ Советский уголовный процесс. Киев, 1978. С. 67 (цит. по: Строгович М.С. Указ. соч. С. 46).

¹² «Обвинение... есть тот же иск», хотя и «публичный и индивидуальный» (см.: Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб., 1996. Т. 2. С. 4 (цит. по: Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Указ. соч. С. 71)).

¹³ Головки Л.В. Государство и его уголовное судопроизводство. М., 2022. С. 244.

¹⁴ См.: Шарипова А.Р. Концептуальные основы межотраслевой конвергенции в судебном производстве по уголовным делам: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2022. С. 5.

¹⁵ См.: Шакарян М.С. Учение о сторонах в советском гражданском процессе: учеб. пособие. М., 1983. С. 3.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Вопросы оценки государства как стороны в уголовном судопроизводстве весьма подробно освещены в уже упомянутой нами работе Л.В. Головки. Объем и тематика данной статьи не позволяют более подробно остановиться на этом теме (см.: Головки Л.В. Указ. соч. С. 178–180, 306–325).

¹⁸ См.: Тарасов А.А. Указ. соч. С. 118.

¹⁹ Головки Л.В. Указ. соч. С. 264.

делается исключительно через призму компетенции должностных лиц, предусмотренной уголовно-процессуальным законодательством в рамках уголовного судопроизводства, что, на наш взгляд, является предметной ошибкой в наделении того или иного участника уголовного процесса статусом стороны.

В качестве одного из существенных недостатков такого подхода называлось гипертрофирование инквизиционного характера современного следствия, сформированного из буквально-примитивного толкования положений п. 47 ст. 5 УПК РФ, отнесшего следователя к стороне обвинения²⁰. В рамках проведенного нами научного исследования при анкетировании следователей по вопросу обоснованности их отнесения к стороне обвинения из 154 (100%) полученных ответов согласились с данной позицией законодателя 89 человек (57.8%), не согласились — 59 (38.3%), и затруднились ответить на этот вопрос шесть человек (3.9%)²¹. Как видится, до единства мнений по этому вопросу даже среди участников уголовного процесса, являющихся «однотруппниками», очень далеко.

Однако преувеличение инквизиционной составляющей предварительного расследования далеко не самое главное в невозможности отнесения следователя к стороне обвинения. В конце концов вопросы преувеличения чего-либо в гуманитарной науке весьма субъективны и далеко не всегда могут использоваться для должного обоснования каких-либо выводов.

Гораздо важнее в части анализа обстоятельств, препятствующих отнесению следователя к стороне обвинения, является определение соответствия его роли в уголовном судопроизводстве и механизмов организации его профессиональной деятельности с теми признаками «стороны», которые нами определены в первой части данной работы.

Способ организации стадии предварительного расследования в любой из его двух форм (ч. 1 ст. 150 УПК РФ) дает основания утверждать не просто об отсутствии в нем какой-либо состязательности, а о невозможности ее присутствия²².

Как нами отмечалось выше, состязательность возникает лишь при споре двух, сравнимых по процессуальным возможностям в отстаивании своих интересов, участников. В этой связи весьма

важным является определение «интереса» следователя в системе отечественного уголовного судопроизводства. Частный интерес как лица, привлекаемого к уголовной ответственности, так и лица, пострадавшего от его действий, очевиден и в рамках настоящей работы не анализируется. Наличие частного интереса следователя по конкретному уголовному делу является безусловным основанием для его отвода, что, таким образом, тоже исключает данный вид «интереса» из анализа. Остается для анализа публичный «интерес», имеющий двойственную структуру и состоящий из процессуально-правового и материально-правового элемента²³, который в полной мере коррелируется с положениями ст. 6 УПК РФ, устанавливающими назначение уголовного судопроизводства. Применительно к следователю материально-правовая составляющая его публичного интереса заключается в обеспечении реализации так называемого принципа неотвратимости ответственности²⁴, а процессуально-правовая составляющая публичного интереса заключается в установлении путем доказывания с соблюдением предусмотренной законом процедуры всех обстоятельств события, рассматриваемого в качестве виновно совершенного общественно опасного деяния, запрещенного Уголовным кодексом РФ (ст. 14). При этом, как справедливо отметил Л.В. Головкин, в предмет процессуально-правовой составляющей публичного интереса входит и защита т.н. частного интереса в системе уголовного судопроизводства, что обусловлено той максимой, что «в уголовном процессе от функции защиты прав граждан вообще не может быть освобожден ни один государственной орган»²⁵.

В этой связи стоит обратить внимание на полномочие следователя прийти по результатам расследования к необходимости вынесения окончательного решения по уголовному делу в виде его полного прекращения или прекращения уголовного преследования конкретного лица по предусмотренным в законе основаниям.

В упомянутой нами работе А.А. Тарасова высказано недоумение относительно позиции С.Б. Росинского «о непростительной ошибке законодателя»

²³ См.: там же. С. 320.

²⁴ См.: Модельный Уголовный кодекс для государств — участников СНГ (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников от 17.02.1996 г., с изм. и доп.): Статья 7 «Принцип неотвратимости ответственности»: «(1) Лицо, совершившее преступление, подлежит наказанию или иным мерам воздействия, предусмотренных Уголовным кодексом. (2) Освобождение от уголовной ответственности и наказания возможно только при наличии оснований и условий, предусмотренных законом». URL: <https://base.garant.ru/2566472/e88847e78ccd9fdb54482c7fa15982bf/> (дата обращения: 07.10.2024).

²⁵ Головкин Л.В. Указ. соч. С. 320, 324.

²⁰ См.: Соловьев С.А. Великий инквизитор: следственные органы в России против великого уравнилеля — суда присяжных // Мировой судья. 2020. № 11. С. 30—34.

²¹ См.: Соловьев С.А. Благоприятствование защите как процессуальный механизм обеспечения равенства сторон в уголовном судопроизводстве России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 318.

²² См. Головкин Л.В. Указ. соч. С. 321.

по отнесению следователя к стороне обвинения, так как если содержание предварительного расследования — это не уголовное преследование от имени государства, «т.е. не обвинение от имени государства, то что это?»²⁶.

На наш взгляд, в этом тезисе А.А. Тарасова в очередной раз имеет место предметная ошибка, заключающаяся во включении публично-правового функционала следователя в число признаков, обосновывающих его отнесение как участника уголовного судопроизводства к стороне в уголовно-правовом споре. Очевидно, что деятельность следователя обусловлена теми полномочиями, которыми его наделило государство, являющееся единственным источником легитимности в уголовном судопроизводстве²⁷. Очевидно и то, что наделяя следователя соответствующим полномочиями, государство не делегирует ему какого-либо своего частного интереса, защита которого должна осуществляться следователем при выполнении его функционала в уголовном судопроизводстве.

В позиции С.Б. Россинского, что «деятельность [следователей. — *Прим. авт.*] позволяет им добиться своего собственного понимания случившегося, то есть либо прийти к убежденности об изобличении конкретного человека в совершении конкретного преступления, сформулировать соответствующую уголовно-правовую претензию (предмет будущего судебного спора) и передать дело прокурору для инициирования судебного разбирательства, либо, наоборот, убедиться в невозможности (нецелесообразности) реализации уголовного закона и прекратить уголовное дело (преследование)»²⁸ ни в коей мере не формируются основания для наделяния следователя признаками стороны. Вся вышеуказанная деятельность следователя есть в широком смысле судебная деятельность. В том случае, когда по результатам этой деятельности следователь собрал достаточные доказательства для предъявления лицу обвинения в совершении преступления, составил обвинительное заключение и направил его вместе с уголовным делом прокурору для утверждения и передачи дела в суд для рассмотрения по существу, то, по нашему мнению, следователь здесь через реализацию процессуально-правовой составляющей публичного интереса в уголовном судопроизводстве осуществляет подготовку для суда (для разрешения дела) материалов, где стороны, «включая государственного обвинителя, в одинаково «безвластном» положении»²⁹, т.е. в условиях

максимально возможной состязательной процедуры, будут отстаивать свои позиции. Таким образом, деятельность следователя в этой конструкции направлена не на уголовное преследование, а на обеспечение надлежащего разрешения уголовного дела (уголовно-правового спора) путем передачи материалов уголовного дела в суд, от вмешательства в деятельность которого следователь теперь в полной мере отстранен.

В той же ситуации, когда следователь «убедится в невозможности (нецелесообразности) реализации уголовного закона» и на этом основании прекращает уголовное дело (преследование), то им в рамках его властных полномочий выносится соответствующее решение, имеющее в большей степени квазисудебную, а не полицейскую юридическую природу (хотя эти решения не лишены признаков и последней), что дает веские основания для констатации о нахождении следственных органов в вертикали судебной власти, несмотря на имеющуюся горизонтальную динамику автономизации этих органов в государстве на современном этапе³⁰. Постановление о прекращении уголовного дела (преследования) как решение, разрешающее в установленном законом порядке уголовно-правовой спор, формирующее в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 133 УПК РФ достаточные основания для возникновения права на реабилитацию, обладающее общеобязательным характером и признаками окончательного решения, без отмены которого возможность дальнейшего уголовного преследования лица по данному уголовному делу невозможна, — все это как в отдельности, так и в совокупности формирует сходство данного решения следователя с судебным решением. Таким образом, следователь есть участник уголовного процесса, имеющий полномочия по принятию окончательного решения по существу уголовно-правового спора, что дает основания говорить о наличии в его компетенции функции разрешения уголовного дела. В этой связи можно говорить о наличии существенного противоречия между положениями ч. 2 ст. 15 УПК РФ, устанавливающей, что функции обвинения, защиты и разрешения уголовного дела отделены друг от друга и не могут быть возложены на один и тот же орган или одно и то же должностное лицо, и взаимосвязанными предписаниями ст. 38 и ч. 1 ст. 213 УК РФ, устанавливающими право следователя, выполняющего по мнению законодателя функцию обвинения, прекратить, то есть разрешить по существу уголовное дело в установленном законом порядке.

Дополнительным, но не менее важным доказательством отнесения деятельности следователя к судебной деятельности является наделение следователя полномочиями по проведению таких

²⁶ Тарасов А.А. Указ. соч. С. 119.

²⁷ См.: Головкин Л.В. Указ. соч. С. 178.

²⁸ Россинский С.Б. Досудебное производство по уголовному делу: сущность и способы собирания доказательств. М., 2021. С. 17.

²⁹ Головкин Л.В. Указ. соч. С. 324.

³⁰ См.: там же. С. 220.

следственных действий, которые даже в рамках своего названия относятся к судебным. Так, в частности, гл. 27 УПК РФ устанавливает порядок назначения и проведения по уголовным делам судебной экспертизы, что допустимо только в рамках судебного исследования, которое, как указывают в своей монографии Е.Р. Россинская и Е.И. Галяшина, «на современном этапе должно трактоваться расширительно как вся юрисдикционная деятельность компетентных органов по раскрытию и расследованию преступлений, судебному разбирательству не только уголовных, но и гражданских дел (в том числе арбитражных споров), дел об административных правонарушениях»³¹. Во всех смыслах указанной цитаты речь идет именно о судебном разбирательстве, то есть об инструментарии суда, обеспечивающего в том числе реализацию полномочий суда по разрешению правового спора.

Очевидно, что следователь, не будучи обладателем определенных судебно-юрисдикционных функций в системе уголовного судопроизводства, назначать проведение судебных экспертиз не имел бы процессуальных возможностей.

При этом стоит отметить, что при реализации процессуально-властных полномочий следователем отсутствует нормативная возможность нуллификации этой процессуальной власти, как это происходит с государственным обвинителем при его участии в суде при рассмотрении уголовного дела по существу, так как случись такое, это станет непреодолимым препятствием в реализации этим участником своего сущностно-функционального предназначения.

Можно ли при таком функционале в деятельности следователя говорить о том, что он «состязается» с частным лицом, являющимся подозреваемым или обвиняемым по уголовному делу, с одновременным осуществлением от своего публичного имени правосудия в широком смысле этого слова, т.е. «рассматривает споры между собой (как стороной) и обвиняемым вопреки правилу о том, что “в собственном деле судьи нет”»?³² Очевидно, что никаких оснований для этого не имеется, что исключает саму возможность именования следователя стороной в уголовно-правовом споре.

Кто же он, следователь? А.А. Тарасов со ссылкой на позицию И.Б. Михайловской, что полномочия следователя принять решение о прекращении уголовного дела не формируют каких-либо оснований для исключения его из органов уголовного преследования, являющегося «субъектом уголовно-процессуальной деятельности, реализующим

функцию обвинения»³³, высказывает гипотезу, что трансформация отчетных показателей в работе следователя, где решения о прекращении уголовного дела будут рассматриваться в качестве надлежащего возможного итога расследования уголовного дела, не формирующего отрицательные последствия для следователя и не квалифицируемые как «брак» в его профессиональной деятельности, обеспечит возвращение объективности в работу следователя независимо от вопроса отнесения или не отнесения его к стороне обвинения.

Жан Прадель писал, что «все граждане дрожали бы от страха, если бы видели в одном и том же человеке власть их обвинять и власть собирать то, что способно служить основанием для их обвинения»³⁴. Нормативное закрепление в действующем уголовно-процессуальном законодательстве Российской Федерации именно такого «ужасающего граждан» смешения функций в лице следователя очевидно не поправляется ни трансформацией правил статистической отчетности в органах предварительного расследования, ни призывами к «профессиональной организации следственной работы и прокурорского надзора за ее законностью»³⁵.

Необходимость нормативного реформирования роли следователя через призму выполнения им в уголовном судопроизводстве судебно-юрисдикционных функций при отсутствии безусловной необходимости трансформации его должности путем добавления к слову «следователь» слова «судебный», но при безусловном исключении этого участника уголовного процесса из субъектов стороны обвинения, позволит, на наш взгляд, максимально точно сформулировать юридическую природу деятельности следователя на досудебной стадии уголовного судопроизводства. «Место следователя — при суде. И только там. Кроме суда, ни один орган не может быть наделен правом априори расценивать информацию как доказательство»³⁶. Разделяя этот тезис Н.А. Колоколова, отметим, что данный подход позволит весьма точно определить возникновение в уголовном судопроизводстве такого участника, которого с точки зрения наличия триединой составляющей — обвинение, защита, суд — можно будет по всем основаниям считать стороной в уголовном процессе.

Реализация следователем своих процессуальных полномочий, связанных с формулированием обвинения лицу, в отношении которого выдвигается

³³ Цит. по: Тарасов А.А. Указ. соч. С. 121.

³⁴ Pradel J. Procédure pénale. 15 éd. Paris, 2010. Pp. 27, 28. Цит. по: Головкин Л.В. Указ. соч. С. 240.

³⁵ Тарасов А.А. Указ. соч. С. 121.

³⁶ Теория уголовного процесса: состязательность / под ред. Н.А. Колоколова. М., 2013. Ч. I. С. 81.

³¹ Россинская Е.Р., Галяшина Е.И. Настольная книга судьи: судебная экспертиза. М., 2015. С. 5.

³² См.: Головкин Л.В. Указ. соч. С. 307.

уголовно-правовая претензия, не формирует отнесение следователя к стороне обвинения, так как он по своему статусу или, как пишет Л.В. Головкин, по своим «органическим судебным корням»³⁷ относится к судебной институциональной вертикали, так как выполняет функцию предварительного расследования в качестве самостоятельной (т.е. в определенном смысле независимой) процессуальной единицы и формирует материалы дела для принятия решения по существу уголовно-правового спора либо им самим, либо судом на основании собранных им доказательств, т.е. выполняет в глобальном смысле функцию, направленную на разрешение уголовного дела.

В этой связи обращает на себя внимание тот факт, что только прокурор в соответствии с взаимосвязанными положениями ч. 1 ст. 129 Конституции РФ и ч. 1 ст. 37 УПК РФ является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенций, установленных законом, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства. Никакой иной участник уголовного судопроизводства, отнесенный гл. 6 УПК РФ к стороне обвинения, включая следователя, не имеет таких нормативно закрепленных полномочий.

В этой связи сформулированная С.А. Шейфером как «ожидающая своего решения научная проблема — приведение в соответствие всех четырех функций», куда помимо трех основных функций: обвинения, защиты и разрешения уголовного дела (отправления правосудия), отнесена еще и четвертая — функция расследования, осуществляемая следователем и дознавателем³⁸, может быть решена, в том числе и путем обоснованного отнесения деятельности органов предварительного расследования к функции разрешения уголовного дела, которая, в свою очередь, будет иметь уголовно-процессуальные разграничения на предварительное расследование и рассмотрение уголовного дела судом. Функция уголовного преследования в этой связи обоснованно сохранится за прокуратурой, представитель которой после утверждения прокурором обвинительного заключения «трансформируется» в стадии судебного рассмотрения уголовного дела в сторону обвинения, сохранив, как отметил Г.В. Головкин, «надзорные функции в “высшем” (идеологическом) смысле»³⁹.

Выводы

1. Возможность отнесения участника уголовного судопроизводства к стороне уголовно-правового спора зависит от характеристик стадии уголовного

процесса, наличия в нем двух процессуально-безвластных спорящих сторон, реализующих, с одной стороны, функцию уголовного преследования через поддержание предъявленной (или измененной ею же в судебном заседании) уголовно-правовой претензии, а с другой — функцию защиты от этой претензии (обвинения) в условиях максимально возможной состязательной процедуры, обеспечиваемой судом, в целях выполнения функции разрешения уголовно-правового спора по существу.

2. Отнесение законодателем следователя к стороне обвинения не только не отражает реально-го положения дел в уголовном судопроизводстве, но и формирует совокупность нормативных противоречий, обеспечивающих крайне отрицательную разбалансировку уголовно-процессуальных правоотношений. Уголовно-процессуальная самостоятельность следователя при публично-правовой форме организации уголовного судопроизводства по собиранию, проверке и оценке доказательств в целях установления обстоятельств, предусмотренных ст. 73 УПК РФ, обеспечивающую принятие либо им самим, либо на основании собранной им же совокупности доказательств судом окончательного решения по разрешению уголовно-правового спора при полном отсутствии возможности освобождения следователя от процессуально-властных полномочий при осуществлении его публично-правовой деятельности, позволяет утверждать о концептуальной невозможности отнесения следователя не только к участникам уголовного судопроизводства со стороны обвинения, но и свидетельствует о процессуально-правовой недопустимости наделения следователя признаками стороны в уголовном судопроизводстве.

3. Возвращение следователя в функциональном смысле к органам, наделенным государством правом на разрешение уголовного дела, даст возможность вновь «пустить органические судебные корни» в его уголовно-процессуальной деятельности и обеспечит нормативно-закрепленную функциональную беспристрастность органов предварительного расследования, через призму которой только и может иметь место разрешение уголовно-правового спора по существу, будь то решение следователя о прекращении уголовного дела, либо решение суда, вынесенное по результатам рассмотрения в состязательной процедуре с участием стороны обвинения и стороны защиты совокупности собранных следователем и представленных им в суд доказательств.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бержель Ж.-Л. Общая теория права / под общ. ред. В.И. Даниленко; пер. с франц. М., 2000. С. 33.

³⁷ Головкин Л.В. Указ. соч. С. 264.

³⁸ См.: Тарасов А.А. Указ. соч. С. 121.

³⁹ См.: Головкин Л.В. Указ. соч. С. 285.

2. *Вилкова Т.Ю.* Принципы уголовного судопроизводства России: правовые основы, содержание, гарантии. М., 2015. С. 190.
3. *Головко Л.В.* Государство и его уголовное судопроизводство. М., 2022. С. 178–180, 220, 244, 264, 285, 306–325.
4. *Лазарев В.В.* Поиск права // Журнал росс. права. 2004. № 7. С. 3–14.
5. *Россинская Е.Р., Галяшина Е.И.* Настольная книга судьи: судебная экспертиза. М., 2015. С. 5.
6. *Россинский С.Б.* Досудебное производство по уголовному делу: сущность и способы собирания доказательств. М., 2021. С. 17.
7. *Смирнов А.В., Калиновский К.Б.* Уголовный процесс: учеб. / под общ. ред. А.В. Смирнова. 7-е изд., перераб. М., 2017. С. 68–84.
8. Советский уголовный процесс. Киев, 1978. С. 67.
9. *Соловьев С.А.* Благоприятствование защите как процессуальный механизм обеспечения равенства сторон в уголовном судопроизводстве России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 318.
10. *Соловьев С.А.* Великий инквизитор: следственные органы в России против великого уравниателя – суда присяжных // Мировой судья. 2020. № 11. С. 30–34.
11. *Соловьев С.А.* Понятие «сторона» в уголовном судопроизводстве России // Правовое государство: теория и практика. 2024. № 1 (75). С. 126–132.
12. *Строгович М.С.* Право обвиняемого на защиту и презумпция невиновности / под ред. В.М. Савицкого. М., 1984. С. 45, 46.
13. *Тарасов А.А.* Следователь – участник процесса на стороне обвинения: зло или благо? // Журнал росс. права. 2024. Т. 28. № 8. С. 113–126.
14. Теория уголовного процесса: состязательность / под ред. Н.А. Колоколова. М., 2013. Ч. I. С. 81.
15. *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства. 2-е изд., пересмотр. СПб., 1896. Т. I. С. 159.
16. *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства. СПб., 1996. Т. 2. С. 4.
17. *Шакарян М.С.* Учение о сторонах в советском гражданском процессе: учеб. пособие. М., 1983. С. 3.
18. *Шарипова А.Р.* Концептуальные основы межотраслевой конвергенции в судебном производстве по уголовным делам: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2022. С. 5.
19. *Pradel J.* Procédure pénale. 15 éd. Paris, 2010. Pp. 27, 28.

REFERENCES

1. *Bergel J.-L.* General theory of law / under the general ed. of V.I. Danilenko; transl. from French. M., 2000. P. 33 (in Russ.).
2. *Vilkova T. Yu.* Principles of criminal justice in Russia: legal foundations, content, guarantees. M., 2015. P. 190 (in Russ.).
3. *Golovko L.V.* The state and its Criminal Proceedings. M., 2022. Pp. 178–180, 220, 244, 264, 285, 306–325 (in Russ.).
4. *Lazarev V.V.* Search for law // Journal of Russ. law. 2004. No. 7. Pp. 3–14 (in Russ.).
5. *Rossinskaya E.R., Galyashina E.I.* The judge's desk book: judicial expertise. M., 2015. P. 5 (in Russ.).
6. *Rossinsky S.B.* Pre-trial proceedings in a criminal case: the essence and methods of collecting evidence. M., 2021. P. 17 (in Russ.).
7. *Smirnov A.V., Kalinovsky K.B.* Criminal procedure: textbook. / under the general ed. of A.V. Smirnov. 7th ed., rev. M., 2017. Pp. 68–84 (in Russ.).
8. The Soviet Criminal Process. Kiev, 1978. P. 67 (in Russ.).
9. *Soloviev S.A.* Favoring protection as a procedural mechanism for ensuring equality of parties in Criminal Proceedings in Russia: dis. ... PhD in Law. M., 2019. P. 318 (in Russ.).
10. *Soloviev S.A.* The Grand Inquisitor: investigative authorities in Russia against the great equalizer – the jury trial // Justice of the Peace. 2020. No. 11. Pp. 30–34 (in Russ.).
11. *Soloviev S.A.* The concept of “party” in Criminal Proceedings in Russia // The Rule of Law: theory and practice. 2024. No. 1 (75). Pp. 126–132 (in Russ.).
12. *Strogovich M.S.* The right of the accused to defense and the presumption of innocence / ed. by V.M. Savitsky. M., 1984. Pp. 45, 46 (in Russ.).
13. *Tarasov A.A.* Investigator – participant in the trial on the prosecution side: evil or good? // Journal of Russ. law. 2024. Vol. 28. No. 8. Pp. 113–126 (in Russ.).
14. Theory of criminal procedure: competitiveness / ed. by N.A. Kolokolov. M., 2013. Part. I. P. 81 (in Russ.).
15. *Foinitsky I. Ya.* Course of Criminal Proceedings. 2nd ed., rev. St. Petersburg, 1896. Vol. I. P. 159 (in Russ.).
16. *Foinitsky I. Ya.* Course of Criminal Proceedings. SPb., 1996. Vol. 2. P. 4 (in Russ.).
17. *Shakaryan M.S.* The doctrine of the parties in the Soviet Civil Process: textbook. M., 1983. P. 3 (in Russ.).
18. *Sharipova A.R.* Conceptual foundations of intersectoral convergence in criminal court proceedings: abstract ... Doctor of Law. N. Novgorod, 2022. P. 5 (in Russ.).
19. *Pradel J.* Procédure pénale. 15 éd. Paris, 2010. Pp. 27, 28.

Сведения об авторе

СОЛОВЬЕВ Сергей Александрович — кандидат юридических наук, научный сотрудник кафедры публичного права юридического факультета Государственного академического университета гуманитарных наук; 119049 г. Москва, Мароновский пер., д. 26

Authors' information

SOLOVIEV Sergey A. — PhD in Law, Research Scientist of the Department of Public Law, the Faculty of Law, State Academic University for the Humanities; 26 Maronovsky Lane, 119049 Moscow, Russia

УДК 342.9

ДЕНЕЖНАЯ ЭМИССИЯ КАК ПРАВОВОЙ ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ

© 2025 г. Р. В. Ткаченко

Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина

E-mail: rvtkachenko@msal.ru

Поступила в редакцию 26.08.2024 г.

Аннотация. Настоящая статья посвящена рассмотрению вопросов, связанных с доктринальными основами и правовым регулированием денежной эмиссии на территории Российской Федерации. Базисом проводимого исследования стала реализуемая в современных условиях глобального и национального экономического кризиса денежно-кредитная политика Российской Федерации. Установлено, что денежная эмиссия, выступая ключевым элементом в системе гарантий государственного, финансового суверенитета России, является многоаспектным понятием и рассматривается как в узком (деятельность Банка России), так и в широком (деятельность различных уполномоченных субъектов) смыслах. В ходе проведенного исследования выделены различные группы общественных отношений, складывающиеся в сфере публичной финансовой деятельности по поводу осуществления денежной эмиссии и определены соответствующие им стадии эмиссионного процесса. Указано, что кредитным организациям предоставлены некоторые публичные полномочия, связанные с организацией денежного обращения на его вторичной стадии после непосредственного введения денежных средств в обращение Банком России. Сформулированы концептуальные предложения о доктринировании и регулировании данных общественных отношений в нормах финансового права.

Ключевые слова: денежно-кредитная политика, денежная система, денежное обращение, денежная эмиссия, Банк России, кредитная организация, банк, публичные полномочия, национальная платежная система, финансовый контроль, надзорная деятельность Банка России.

Цитирование: Ткаченко Р. В. Денежная эмиссия как правовой инструмент управления экономикой // Государство и право. 2025. № 4. С. 117–129.

DOI: 10.31857/S1026945225040092

MONETARY EMISSION AS A LEGAL INSTRUMENT OF ECONOMIC MANAGEMENT

© 2025 R. V. Tkachenko

Kutafin Moscow State Law University

E-mail: rvtkachenko@msal.ru

Received 26.08.2024

Abstract. This article is devoted to the consideration of issues related to the doctrinal foundations and legal regulation of monetary emission in the territory of the Russian Federation. The monetary policy of the Russian Federation, implemented in the current conditions of the global and national economic crisis, became the basis of the conducted research. It has been established that monetary emission, acting as a key element in the system of guarantees of state and financial sovereignty of Russia, is a multidimensional concept and is considered both in a narrow (the activities of the Bank of Russia) and in a broad (the activities of various authorized entities) senses. In the course of the conducted research, various groups of public relations that develop in the field of public financial activity regarding the implementation of monetary emission have been identified and the corresponding stages of the emission process have been identified. It is indicated that credit institutions have been granted certain public powers related to the organization of monetary circulation at its secondary stage after the direct introduction of funds into circulation by the Bank of Russia. Conceptual proposals on the doctrining and regulation of these public relations in the norms of financial law are formulated.

Key words: monetary policy, monetary system, monetary circulation, monetary issue, Bank of Russia, credit institution, bank, public authorities, national payment system, financial control, supervisory activities of the Bank of Russia.

For citation: Tkachenko, R.V. (2025). Monetary emission as a legal instrument of economic management // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 4, pp. 117–129.

Правовые основы и цели осуществления денежно-кредитной политики в государстве

В контуре деятельности различных публичных субъектов по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации экономическая безопасность выступает одним из стратегических национальных приоритетов. Ключевыми задачами, решением которых обусловлена экономическая безопасность российского общества, является сохранение состояния макроэкономической устойчивости с поддержанием инфляции на стабильно низком уровне, что невозможно без обеспечения устойчивости рубля и сбалансированности бюджетной системы¹. Эти основополагающие декларативные задачи, ставшие частью действующего правового регулирования, в своей сущности формулируют первичные цели единой денежно-кредитной политики Российской Федерации. Ее основополагающим назначением, установкой в текущих реалиях является сдерживание инфляции, которая всегда связана с обесцениванием денег, а значит, с необходимостью наполнения экономики новыми деньгами, что осуществляется посредством денежной эмиссии, монопольно осуществляемой в Российской Федерации Банком России. В самом общем смысле денежная эмиссия и означает расширение или уменьшение денежной массы при помощи специальной деятельности различных участников экономических отношений.

В своей основе денежно-кредитная политика (ДКП) представляет собой один из элементов экономической (финансовой) политики государства и находится в системной взаимосвязи, взаимодействии с другими ее компонентами, в частности с бюджетной политикой, налоговой политикой,

политикой регулирования финансовых рынков². Как один из подвидов публичной финансовой политики, денежно-кредитная политика Российской Федерации включает в себя комплекс правовых решений компетентных органов публичной власти в сфере денежного обращения и кредитования с целью повышения благосостояния российского общества, обеспечения занятости, сдерживания инфляционных процессов, поддержания национального законного средства платежа, стимулирования макроэкономического роста и обеспечения финансового и денежного суверенитета Российской Федерации. Денежно-кредитная политика государства опирается на установленный в нормативно-правовых актах арсенал специальных экономических методов, направленных на достижение обозначенных целей.

Поскольку государственная денежно-кредитная политика, как было отмечено ранее, реализуется в тесной системной взаимосвязи с бюджетной политикой страны, то период действия ее основополагающих направлений совпадает с бюджетным циклом. Исходя из содержания ст. 192 БК РФ, проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год и плановый период предоставляется Банком России в Государственную Думу не позднее предельного срока внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на тот же бюджетный период. Согласно п. 1 ст. 155 БК РФ, деятельность Банка России по разработке (совместно с Правительством РФ) и предоставлению на рассмотрение Государственной Думы основных направлений денежно-кредитной политики признается федеральным законодателем

¹ См.: Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II), ст. 5351.

² См.: Лузнов А. Г. Правовые основы денежно-кредитной политики // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 3. С. 138.

как одно из основных бюджетных полномочий мегарегулятора.

В Федеральном законе от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»³ (далее — Закон о Банке России) основам государственной денежно-кредитной политики посвящена отдельная гл. VII, в которой регламентируются полномочия Банка России по использованию различных инструментов (методов) реализации денежно-кредитной политики, а также порядок разработки и принятия Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий трехлетний период. Важность данного акта такова, что в соответствии со ст. 45 Закона о Банке России его проект предварительно представляется Президенту РФ и в Правительство РФ и принимается Государственной Думой не позднее принятия федерального закона о федеральном бюджете на предстоящий бюджетный период.

Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики — это не просто документ концептуального характера, несмотря на его ярко выраженную абстрактную природу. В нем содержатся как аналитические, концептуальные и программные элементы, так и формально-определенные правовые нормы. В данной необычной для российской системы права форме реализуются конкретные властные публичные полномочия Банка России — органа, в чьи непосредственные функции включено проведение единой государственной денежно-кредитной политики Российской Федерации.

Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий трехлетний период, утверждаемые Советом директоров Банка России и принимаемые Государственной Думой, включают следующие положения: концептуальные принципы, лежащие в основе денежно-кредитной политики; краткую характеристику состояния экономики Российской Федерации; прогноз ожидаемого выполнения основных параметров денежно-кредитной политики в текущем периоде; количественный анализ причин отклонения от целей денежно-кредитной политики, оценку перспектив достижения указанных целей и обоснование их возможной корректировки; сценарный прогноз развития экономики Российской Федерации на предстоящий период; прогноз основных показателей платежного баланса Российской Федерации на предстоящий период; целевые ориентиры, характеризующие основные цели денежно-кредитной политики, включая интервальные показатели инфляции, денежной базы,

денежной массы, процентных ставок, изменения золотовалютных резервов; основные показатели денежной программы на предстоящий год; варианты применения инструментов денежно-кредитной политики, обеспечивающих достижение целевых ориентиров.

Как было отмечено ранее, с юридических позиций денежно-кредитная политика представляет собой набор используемых Банком России правовых методов — экономических инструментов воздействия на денежное обращение для достижения заявленных законодателем целей, выраженных в публичных полномочиях Банка России. Арсенал методов денежно-кредитной политики значителен и в экономической литературе условно может быть поделен на взаимосвязанные между собой подвиды: методы денежной и методы кредитной политики⁴. Открытый перечень основных методов денежно-кредитной политики Банка России установлен в ст. 35 Закона о Банке России — это: процентные ставки по операциям Банка России (включая ключевую ставку); обязательные резервные требования (обязательные резервы кредитных организаций); операции на открытом рынке (купля-продажа различных финансовых инструментов); рефинансирование кредитных организаций; прямые количественные ограничения для кредитных организаций; валютные интервенции (купля-продажа иностранной валюты); установление ориентиров роста денежной массы (общего объема денег в обращении); эмиссия облигаций от своего имени, а также другие инструменты, определенные Банком России. Отметим, что применение или неприменение мегарегулятором обозначенной методологии (отдельных методов) может быть направлено на рост либо сокращение денежной массы.

Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2024 год и период 2025 и 2026 годов были одобрены Советом директоров Банка России 1 ноября 2023 г.⁵ В разд. 1 указанного документа в качестве основополагающей цели единой государственной денежно-кредитной политики, осуществляемой мегарегулятором, обозначено обеспечение ценовой стабильности — низкой и стабильной инфляции (т.н. стратегия таргетирования инфляции). В рамках данной стратегии Банк России опирается на следующие цементирующие принципы денежно-кредитной политики:

установление низких показателей инфляции в качестве постоянно действующей публичной количественной цели;

⁴ См.: Симаковский А. Ю. К вопросу о целях денежной и кредитной политики // Деньги и кредит. 1999. № 4. С. 15–21.

⁵ См.: URL: [https://cbr.ru/Content/Document/File/150582/on_2024\(2025-2026\).pdf](https://cbr.ru/Content/Document/File/150582/on_2024(2025-2026).pdf) (дата обращения: 15.06.2024).

³ См.: СЗ РФ. 2002. № 28, ст. 2790.

реализация денежно-кредитной политики в условиях плавающего валютного курса;

применение ключевой ставки как основного инструмента (метода) денежно-кредитной политики;

принятие решений в рамках обозначенной стратегии на основе макроэкономического прогноза;

информационная открытость.

Юридическое признание ключевой ставки как основного метода денежно-кредитной политики Банка России обусловлено не только экономическими, но и политическими причинами. Проанализируем их.

С одной стороны, ключевая ставка — это процентная ставка, с помощью которой Банк России в целях достижения установленных целевых показателей инфляции формирует денежно-кредитные условия в экономике. При этом по общему правилу Банк России проводит так называемую нейтральную денежно-кредитную политику, то есть поддерживает ключевую ставку на нейтральном уровне. Нейтральная ключевая ставка предполагает такой уровень, который соответствует прогнозируемому состоянию полной занятости в экономике (с естественным уровнем безработицы) при инфляции, устойчиво находящейся на целевом уровне⁶. Упорядочивая при помощи нейтральной ставки экономические отношения, Банк России опирается на разработанный с использованием специальной методологии (прогнозные модели Банка России) макроэкономический прогноз, что делает принимаемые им публичные решения более гибкими и эффективными. Неблагоприятный в контексте нарастания инфляционных рисков прогноз провоцирует ужесточение денежно-кредитной политики Банка России посредством увеличения им ключевой ставки⁷.

Алгоритмически данный процесс выглядит следующим образом. Процентные ставки по основным операциям по управлению ликвидностью кредитных организаций (ставки рефинансирования, однодневные ставки кредитного сегмента финансового рынка) устанавливаются Банком России вблизи уровня ключевой ставки. Императивное регулирование краткосрочных ставок денежного рынка оказывает формирующее влияние на ставки по долгосрочным операциям, что, в свою очередь, предопределяет динамику ставок по кредитам и депозитам, а также напрямую обуславливает котировки ценных бумаг и курс национальной валюты.

⁶ См.: URL: [https://cbr.ru/Content/Document/File/150582/op_2024\(2025-2026\).pdf](https://cbr.ru/Content/Document/File/150582/op_2024(2025-2026).pdf) (дата обращения: 15.06.2024). С. 39.

⁷ На заседании Совета директоров Банка России от 26.07.2024 г. ключевая ставка установлена на беспрецедентно высоком уровне — 18%.

Изменение указанных параметров видоизменяет стратегии субъектов хозяйствования и населения по привлечению временно свободных денежных ресурсов, инвестированию, потреблению и сбережению (депонированию), что формирует внутренний спрос в экономике, который, в свою очередь, воздействует на ценообразование.

С другой стороны, использование ключевой ставки в качестве основного инструмента современной денежно-кредитной политики имеет ярко выраженную политическую обусловленность. Во-первых, повышение ключевой ставки усиливает эффективность решений Президента РФ⁸ и Банка России⁹, которые касаются принятых в порядке противодействия антироссийским санкциям валютных ограничений и направлены на сдерживание движения капитала, в частности на изъятие финансовых ресурсов из экономики Российской Федерации. Во-вторых, ужесточение денежно-кредитной политики связано с необходимостью консолидации финансовых ресурсов, их концентрации в бюджетной системе Российской Федерации, а еще более точно — в федеральном бюджете, для решения общенациональных задач, вызванных текущей геополитической и экономической ситуацией.

Здесь важно подчеркнуть, что на протяжении 2022–2024 гг. стимулирующая бюджетная политика оказывает все более значительное влияние на условия реализации денежно-кредитной политики, а в первую очередь — на ликвидность банковского сектора. В первую очередь такое воздействие связано с ростом объемов публичных расходов, бюджетных инвестиций и интенсивности отдельных методов бюджетного регулирования (например, инфраструктурных бюджетных кредитов) для функционирования значимых отраслей национальной экономики. Динамичный рост расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (федерального бюджета) в 2024 г. объективно детерминирован возрастающими потребностями приоритетных направлений публичных затрат (национальная оборона, реализация отдельных национальных проектов) и уже вызвал ряд правовых решений законодателя. Так, например, с 2024 г. вновь изменилась правовая конструкция бюджетных правил (ст. 96.6 БК РФ)¹⁰, предполагающая

⁸ См., напр.: Указ Президента РФ от 28.02.2022 № 79 // СЗ РФ. 2022. № 10, ст. 1465; Указ Президента РФ от 01.03.2022 № 81 // СЗ РФ. 2022. № 10, ст. 1466; Указ Президента РФ от 11.10.2023 № 771 (ДСП).

⁹ См., напр.: Информация Банка России от 09.03.2022, от 08.04.2022, от 19.05.2022, от 01.08.2022, от 06.03.2023, от 07.09.2023, от 12.06.2024. URL: www.cbr.ru (дата обращения: 15.06.2024).

¹⁰ См.: Федеральный закон от 02.11.2023 № 520-ФЗ // СЗ РФ. 2023. № 45, ст. 7991.

снижение объема дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, направляемых в Фонд национального благосостояния. Смягчение бюджетной политики в контексте расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, увеличение доли госзакупок, объема ассигнований на капитальные вложения и межбюджетные трансферты при сравнительно небольшом объеме новых или дополнительных источников бюджетных доходов свидетельствуют о более существенном негативном бюджетном импульсе, а проще говоря, дефиците бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, который, при сохранении текущих условия, прогнозируется к нарастанию в 2025–2026 гг. Данные тенденции позволяют предположить дальнейшее увеличение ключевой ставки для целей регулирования денежной массы вне бюджетного сектора и поддержания инфляции вблизи целевых 4% в обозначенный период.

Увеличение ключевой ставки, а следовательно, уменьшение спроса на кредитование, прежде всего долгосрочное, помимо логичного секвестирования объема денежной массы обуславливает ряд других неоднозначных последствий. Прежде всего это выражается в значительном снижении числа классических банковских операций, таких как проектное и потребительское кредитование. Помимо угрозы банкротства консервативных и не имеющих разноплановых непрофильных проектов кредитных организаций, что предопределяет усиление интенсивности надзорной деятельности Банка России, следствием продолжительного действия высокой процентной ставки может стать утрата для кредитного капитала его значения основного источника развития бизнеса (включая малое и среднее предпринимательство) и потребления. А соответственно, неминуемы процессы концентрации основных средств и оборотных активов в крупнейших финансовых институтах, снижение предпринимательской активности и опора на бюджетную сферу как ключевой ресурс для роста благосостояния домохозяйств и экономики в целом. Учитывая данные тенденции, которые нельзя назвать исключительно положительными, но оценивая трезво глобальную ситуацию, в которой находится Россия, следует ожидать от законодателя активных мер по поддержке приоритетных отраслей хозяйствования, субсидирования банковского процента и ряда других преференциальных мероприятий, направленных на смягчение для общества эффекта вынужденной жесткой денежно-кредитной политики.

Подводя промежуточные итоги, следует отметить, что все экономические методы денежно-кредитной политики при воздействии на объем денежной массы в стране оказывают влияние на эмиссионный механизм Банка России. В своей базовой сущности и по своей конечной цели

инструменты денежно-кредитной политики Банка России представляют собой не что иное, как методологию выпуска или изъятия денег из обращения в условиях рыночной экономики и товарно-денежных отношений. То есть в своей совокупности методы денежно-кредитной политики представляют собой набор экономических методов регулирования денежной эмиссии. Предпринимем попытку более глубоко исследовать денежную эмиссию как многоаспектную категорию в национальной денежной системе, а также остановимся более подробно на актуальных методах денежной эмиссии.

Денежная эмиссия в системе публичной финансовой деятельности

В научной литературе экономический и правовой аспект понятия «денежная эмиссия» традиционно рассматриваются и исследуются отдельно.

В экономическом смысле эмиссия денег представляет собой выпуск в обращение денежных знаков во всех формах, который формирует денежную базу и ведет к увеличению денежной массы в обороте пропорционально росту ВВП¹¹. Денежная масса в национальной экономике — экономический агрегат M2, включающий в себя находящиеся в обороте наличные и безналичные денежные средства. Системообразующую часть денежной массы составляет денежная база, под которой в самом общем смысле понимаются денежные средства, находящиеся в распоряжении Банка России в виде пассивов¹². Денежная база, или базовые деньги, формируются посредством эмиссии Банком России наличных и безналичных денежных средств¹³.

В макроэкономическом прогнозе Банк России констатирует постепенный рост денежной массы в национальном определении (M2) в базовом сценарии на 8–13% в 2024 и 6–11% в 2025–2026 гг. Следует отметить, что основными каналами роста денежной массы мегарегулятором определены бюджетные расходы и банковское кредитование (т.н. требования банковской системы к экономике)¹⁴. Последние в экономическом смысле опосредованы деятельностью Банка России по предоставлению кредитным организациям краткосрочных кредитных ресурсов в порядке рефинансирования. Начиная с октября 2023 г. Банк России предоставляет ликвидность

¹¹ См., напр.: Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азриляна. М., 2004. С. 1340; Семенов С. К. Деньги: эмиссия, ее сущность и процедуры // Финансы и кредит. 2007. № 9. С. 36.

¹² См.: Косой А. М. Платежный оборот: исследование и рекомендации. М., 2005. С. 64, 84.

¹³ См.: Грищенко В. О. Денежный мультипликатор в современных финансовых системах // Деньги и кредит. 2017. № 9. С. 11.

¹⁴ См.: URL: [https://cbr.ru/Content/Document/File/150582/on_2024\(2025–2026\).pdf](https://cbr.ru/Content/Document/File/150582/on_2024(2025–2026).pdf) (дата обращения: 15.06.2024). С. 64.

системе кредитных организаций, используя т.н. основной и дополнительный механизмы. Данные механизмы различаются по условиям предоставления денежных средств, имеют дифференцированные ставки, обеспечение, сроки предоставления средств и направлены на поддержание кредитования отдельных приоритетных отраслей, сегментов, секторов экономики. Операции по более доходным активам рефинансируются по высокой ставке (ключевая ставка плюс 1.75% — дополнительный механизм), менее доходные, приоритетные сферы экономической деятельности кредитуются Банком России по низкой ставке (ключевая ставка плюс 1% — основной механизм). С использованием описываемого канала перераспределения денег в экономике за счет увеличения остатков и резервов кредитных организаций, и в частности банков, обеспечивается рост денежной базы Банка России, а соответственно, осуществляется денежная эмиссия, которую также именуют кредитной¹⁵. Таким образом, несмотря на отсутствие в основных направлениях ДКП прямого указания на объемы денежной эмиссии, их параметры можно определить исходя из роста агрегата М2 за счет преимущественно кредитной эмиссии. Тем не менее, исходя из предопределяющего публичного значения процесса денежной эмиссии, важно установить пределы воли мегарегулятора при осуществлении денежной эмиссии, осуществляемой им с использованием различных эмиссионных каналов. Для этого необходимо осмыслить правовую природу понятия «денежная эмиссия», исследовать ее внутренние компоненты и определить границы полномочий субъектов, осуществляющих эмиссионный процесс.

Правовая сущность денежной эмиссии имеет гораздо более сложную структуру, поскольку она напрямую связана с реализацией одного из ключевых суверенных прав Российской Федерации, закрепленных в Конституции РФ. В связи с последним Конституционный Суд РФ справедливо указал, что вопросы денежной эмиссии и обмена денежных знаков относятся к публично-правовой, а не частно-правовой сфере регулирования¹⁶. Рассмотрим отдельные аспекты денежной эмиссии как правовой категории.

Денежная эмиссия, порядок ее осуществления, наряду с официальной денежной единицей (включая порядок установления валютного курса) и видами денежных знаков, а также методами (порядком) регулирования денежного обращения, постулируется как неотъемлемый элемент денежной

системы¹⁷. Денежная система — это тип, модель организации денежного обращения, совокупность его законно установленных форм, то есть правоотношения. А соответственно, денежная эмиссия в самом общем смысле представляет собой совокупность регулируемых нормами финансового права экономических отношений, связанных с введением новых денежных средств в хозяйственный оборот. Вместе с тем выпуск денег в обращение органически связан с их циркуляцией, циклическими взаимосвязями и процессами в денежной системе. Это обусловило развитие двух основных подходов к пониманию денежной эмиссии — в узком и широком смысле.

В узком значении денежная эмиссия представляет собой специализированную деятельность Банка России, монопольно осуществляемую в рамках установленной законом компетенции, по регулированию порядка и непосредственному изготовлению и введению в обращение законных платежных средств. Это базовое значение понятия «денежная эмиссия» является многоаспектным.

В первую очередь, концептуальную правовую сущность денежной эмиссии составляет исключительное, суверенное право Российской Федерации на выпуск национальной валюты в обращение и ее использование. Это право является неотъемлемой частью государственного суверенитета Российской Федерации, основополагающей составляющей ее денежного (валютного) суверенитета¹⁸, который проявляется в верховенстве и независимости государственной власти при решении вопросов обращения на своей территории национальной и иностранной валюты в наличной и безналичной (цифровой) форме.

Базовой нормой, определяющей правовой режим денежной эмиссии в Российской Федерации, является ст. 75 Конституции РФ, согласно которой денежной единицей в Российской Федерации является рубль, денежная эмиссия осуществляется исключительно Банком России, а введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются. Учитывая, что в соответствии с п. ж ст. 71 Конституции РФ денежная эмиссия относится к предметам ведения Российской Федерации, рубль может быть эмитирован только на федеральном уровне и исключительно Банком России.

Для всех экономических субъектов описываемое конституционное право Российской Федерации становится осязаемым в процессе регламентированной в финансово-правовых нормах

¹⁵ См.: Семенов С.К. Указ. соч. С. 39.

¹⁶ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 20.12.2005 № 487-О.

¹⁷ См., напр.: Финансовое право / под ред. Е.Ю. Грачевой, О.В. Болтиновой. М., 2020. С. 580, 581.

¹⁸ См.: Кучеров И.И. Законные платежные средства: теоретико-правовое исследование. М., 2016. С. 256.

специфической деятельности, осуществляемой публично-правовым образованием в лице органов, наделенных соответствующей компетенцией. В таком контексте, денежную эмиссию следует постулировать как планомерно осуществляемый и обладающий рядом особенностей вид публичной финансовой деятельности.

К специфическим свойствам денежной эмиссии в описываемом контексте в юридической литературе принято относить ее первичность, обусловленность по отношению к другим видам публичной финансовой деятельности, ее единство с точки зрения концентрации властных полномочий, ее законный характер, а также наличие Банка России в качестве обязательного субъекта соответствующих правоотношений¹⁹. Банк России, как обладающий публичными властными полномочиями орган, чья основная функция — это защита и обеспечение устойчивости рубля (п. 2 ст. 75 Конституции РФ), осуществляет публичную финансовую деятельность в рамках своей компетенции независимо от других органов государственной власти. Функции денежной эмиссии и организации денежного обращения Банк России осуществляет как непосредственно, так и через организации, входящие в его систему. В соответствии со ст. 83 Закона о Банке России в его систему, помимо центрального аппарата, входят территориальные учреждения, расчетно-кассовые центры, вычислительные центры, полевые учреждения, образовательные и другие организации, которые необходимы для осуществления деятельности Банка России.

Монопольный статус Банка России как органа денежной эмиссии раскрывается в Законе о Банке России. Согласно п. 2 ст. 4 указанного Закона, он монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение. В соответствии со ст. 29 Закона о Банке России он обладает исключительными полномочиями по эмиссии наличных денег (банкнот и монеты), организации их обращения и изъятия из обращения на территории Российской Федерации. С технико-юридических позиций в процессе наличной эмиссии происходит перемещение денег из резервных фондов в расчетно-кассовый центр Банка России, а затем наличные денежные средства (банкноты и монеты) направляются в операционные кассы кредитных организаций в порядке предоставления им части резервов кредитных организаций, размещенных на корсчете Банка России. Банк России осуществляет прогнозирование и организует производство банкнот и монеты, включая размещение заказа на их изготовление

у специализированных организации, а также организует и регулирует перевозку, хранение и создание резервных фондов наличных денег.

Вместе с тем, как уже было отмечено при характеристике экономического содержания денежной эмиссии, она приводит к увеличению общенациональной денежной массы как в наличной форме, так и в безналичной (включая цифровую). Более того, в целом доля безналичных денег в общей денежной массе значительно превышает долю наличных денег. Так, например, по состоянию на 1 декабря 2023 г. наличные деньги составляли только 18.1% денежной массы Российской Федерации в национальном определении²⁰. Более того, технически Банк России сначала последовательно производит безналичные транзакции, а уже на ее основе — эмиссию наличных денежных знаков²¹.

Несмотря на системообразующую роль безналичных денег для финансовой системы страны, действующее законодательство не содержит публично-правовых норм, которые бы регулировали непосредственно порядок осуществления безналичной эмиссии. Уместно ли вообще говорить об эмиссии безналичных денег в юридическом смысле, поскольку такие деньги по своей правовой природе — это обязательства банка перед владельцами соответствующего банковского счета, объем (нарицательная стоимость, платежная сила) которых объективирован в записи по данному счету? Рассмотрим правовой механизм «выпуска в обращение» безналичных денежных средств.

Исходя из содержания п. 3 ст. 4 и ст. 46 Закона о Банке России, Банк России, реализуя свои полномочия кредитора последней инстанции, предоставляет кредитным организациям денежные средства в порядке рефинансирования. Соответствующие денежные средства (без поступления наличных денег в обращение) зачисляются на корреспондентские счета данных кредитных организаций, открытые Банком России, формируют пассивы Банка России и, как и наличные денежные средства, безусловно обеспечиваются всеми активами Банка России. В свою очередь, российские банки осуществляют размещение указанных средств уже от своего имени и за свой счет на финансовом рынке в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 2 декабря 1990 г. № 395-І «О банках и банковской деятельности»²², в том числе посредством выдачи кредитов или средств депозитов наличными деньгами.

²⁰ См.: URL: <https://cbr.ru/statistics/ms/> (дата обращения: 15.06.2024).

²¹ См.: Семенов С.К. Указ. соч. С. 40.

²² См.: Ведомости СНД РСФСР. 1990. № 27, ст. 357.

¹⁹ См.: Артемов Н.М., Лагутин И.Б., Ситник А.А., Урда М.Н. Правовое регулирование денежного обращения (Денежное право). М., 2016. С. 24, 25.

Очевидно, что, несмотря на двухступенчатую экономическую последовательность ввода «новых денег» в денежное обращение, они приобретают свойства объекта права и начинают реализовывать экономические функции денег с момента их первичного распределения в рамках рефинансирования Банка России в резервы кредитных организаций (банков).

После размещения кредитными организациями соответствующих временно свободных денежных средств на финансовом рынке, уже они в свою очередь становятся формально обязанными сторонами, обеспечивающими наличие соответствующих безналичных денежных средств на счетах их клиентов. Такую деятельность кредитных организаций уже нельзя признать эмиссионной, а ее основной целью является получение прибыли. В экономическом смысле процесс перераспределения выпущенных безналичных денег через кредитно-депозитный механизм принято именовать денежным мультипликатором²³ — процесс увеличения денежной массы в результате использования банками и иными кредитными организациями своих резервов для получения дохода от банковских операций. Функция Банка России в процессе денежной мультипликации сводится к ее пруденциальному регулированию, ограничению или увеличению при помощи описанных выше инструментов денежно-кредитной политики (ключевой ставки, обязательного резервирования и прямых количественных ограничений, которые являются прямыми методами регулирования денежной эмиссии), а также осуществлению банковского надзора за соблюдением кредитными организациями обязательных нормативов. Первичная безналичная эмиссия Банка России является базовым, но не единственным экономическим источником денежной мультипликации.

В современной национальной финансовой системе ключевую, системообразующую роль играют бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. Доля консолидированного бюджета Российской Федерации в структуре ВВП страны традиционно составляет более 36%²⁴, при том, что данные показатели не включают бюджетные средства государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. Для управления этим колоссальным объемом денежных средств создан правовой режим казначейского обслуживания исполнения бюджетов и казначейского сопровождения операций с бюджетными средствами, которые

осуществляются в системе казначейский платежей (гл. 22.2—22.4 БК РФ).

Несмотря на то что в соответствии со ст. 242.7 БК РФ все казначейские платежи производятся по правилам Федерального казначейства, согласованным с Банком России, а само Федеральное казначейство и его территориальные органы являются прямыми участниками платежной системы Банка России (Банк России обсуживает их счета²⁵), полномочия последнего, связанные с организацией процесса исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации ограничены. Они фактически сводятся к регулятивным и надзорным функциям (наблюдение) мегарегулятора в национальной платежной системе и платежной системе Банка России.

Оператором системы казначейских платежей является непосредственно Федеральное казначейство, которое создает свои автономно функционирующие платежный центр, центр специализации и обслуживающий центр²⁶. При казначейском обслуживании исполнения бюджетов Федеральное казначейство открывает у себя специальные казначейские счета, по которым осуществляются операции в рамках системы казначейский расчетов. В исключительных случаях для целей обеспечения казначейских операций наличными денежными средствами и денежными средствами, предназначенными для осуществления расчетов с использованием платежных карт, а также в некоторых других случаях, предусмотренных в ст. 156 БК РФ, Федеральное казначейство открывает целевые банковские счета. Принимая во внимание, что операции по поступлению и расходованию денежных средств в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, операции получателей средств из бюджета, операции бюджетных и автономных учреждений и операций участников казначейского сопровождения осуществляются и учитываются Федеральным казначейством самостоятельно, следует поддержать мнение о том, что функционирующая в публичном интересе система казначейского обслуживания является самостоятельной платежной системой и неотъемлемым элементом национальной платежной системы, существующим параллельно системе банковского обслуживания²⁷.

²⁵ См.: Положение Банка России от 09.01.2023 № 813-П «О ведении Банком России и кредитными организациями банковских счетов территориальных органов Федерального казначейства» // Вестник Банка России. 2023. № 46.

²⁶ См.: приказ Федерального казначейства от 13.05.2020 № 20н «Об утверждении Правил организации и функционирования системы казначейских платежей». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007140004?ysclid=1z6xz2waso111231746> (дата обращения: 15.06.2024).

²⁷ См.: Ситник А.А. Система казначейских платежей в национальной платежной системе // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 9. С. 155, 156.

²³ См.: Грищенко В. О. Денежный мультипликатор в контексте современных представлений о создании денег: теория и факты // Вопросы экономики. 2018. № 11. С. 50, 51.

²⁴ См.: Финансы России. 2022: статистический сборник / под ред. И.Н. Шаповал. М., 2022. С. 16.

Следует также обратить внимание, что в силу ст. 22 Закона о Банке России мегарегулятор не вправе предоставлять кредиты для финансирования дефицита федерального бюджета, покупать государственные ценные бумаги при их первичном размещении, за исключением тех случаев, когда это прямо предусмотрено федеральным законом о федеральном бюджете. Банк России также не может предоставлять кредиты для финансирования дефицитов бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов федеральных территорий и местных бюджетов.

В связи с этим полагаем, что наличия только того обстоятельства, что денежные средства федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов хранятся в Банке России и он осуществляет обслуживание казначейских счетов (ст. 23 Закона о Банке России, ст. 155 БК РФ), недостаточно для признания предоставления бюджетных ассигнований видом первичной денежной эмиссии, как это делают отдельные авторы²⁸. Напротив, расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации финансируются за счет бюджетных доходов, источники которых таковы, что «новых денег» в процессе их распределения не создается. Источники финансирования дефицита бюджетов, опять-таки в силу прямого законодательного запрета, не связаны с эмиссионной деятельностью Банка России.

Важным правовым способом безналичной эмиссии Банка России является покупка им у кредитных организаций иностранной валюты и золота (и некоторых финансовых инструментов). Согласно п. 7 ст. 4 Закона о Банке России одной из функций Банка России является эффективное управление золотовалютными резервами. Для этого Банк России в порядке, предусмотренном ст. 46 Закона о Банке России, покупает (и продает) иностранную валюту и драгоценные металлы. Денежная эмиссия для формирования золотовалютных резервов Банка России также предполагает вторичную денежную мультипликацию при введении денежных средств в хозяйственный оборот российскими банками.

Валютные интервенции Банка России являются не таким объемным, но все-таки важным правовым инструментом регулирования денежной эмиссии. Особенно актуальным данный метод становится в процессе применения законодателем ряда валютных ограничений²⁹. При увеличении

лимитов обязательной продажи крупнейшими экспортерами значительной части их валютной выручки Банку России, эмиссионный механизм Банка России начинает работать более интенсивно.

Согласно Консультативному докладу «Цифровой рубль»³⁰, Банк России планирует эмитировать цифровой рубль, который будет являться законным средством платежа на территории Российской Федерации. В экономической литературе обозначен значительный массив процессуальных форм эмиссии цифрового рубля³¹. Наиболее очевидный канал экономического увеличения денежной базы путем эмиссии цифровых рублей для их последующей дистрибуции кредитными организациями является рефинансирование кредитных организаций Банком России. В данном случае кредитные ресурсы, номинированные в рублях, будут предоставляться Банком России банкам в форме цифровых рублей³². Выпуск цифровых рублей в обращение будет осуществляться Банком России в рамках его монопольных полномочий, которые, по всей видимости, найдут свое отражение в Законе о Банке России.

Таким образом, безналичная денежная эмиссия в узком смысле представляет собой особый вид публичной финансовой деятельности, осуществляемый Банком России, по установлению порядка выпуска, а также по введению в установленном порядке (при помощи императивно регламентированных методов) в денежный оборот рублей в безналичной форме, включая цифровые рубли. Наличная денежная эмиссия в рамках публичной финансовой деятельности Банка России предполагает непосредственное изготовление и введение в оборот наличных рублей: банкнот (банковских билетов) и монет. Денежная эмиссия вне зависимости от ее формы выражается в специальных властных полномочиях Банка России, регламентированных законодательно.

Правовой режим обращения и изъятия денежных средств как стадий денежной эмиссии

Важное правовое значение в процессе денежной эмиссии имеют не только правила непосредственного выпуска новых денег, но и правила обращения денег в наличной и безналичной (цифровой) форме, а также правила изъятия денег из денежного оборота. Общность предмета правового регулирования — общественных отношений, связанных с обращением национальной валюты, а также их

²⁸ См.: Абрамова М.А. Тенденции развития денежной системы. М., 2008. С. 93.

²⁹ См., напр.: постановление Правительства РФ от 12.10.2023 № 1681 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 11 октября 2023 года № 771» // СЗ РФ. 2023. № 44, ст. 7694.

³⁰ URL: https://cbr.ru/analytics/d_ok/dig_rub/ (дата обращения: 15.06.2024).

³¹ См.: Корищенко К.Н. Вопросы эмиссии и обращения цифрового рубля // Актуальные проблемы экономики и права. 2021. № 2. С. 289.

³² См.: URL: <https://cbr.ru/faq/dr/> (дата обращения: 15.06.2024).

непосредственная взаимосвязь с оборотом иностранной валюты, контролем и надзором в обозначенных сегментах предопределили обоснование отдельными представителями финансово-правовой науки³³ выделения эмиссионного права в качестве самостоятельной подотрасли финансового права. Не замахиваясь на осмысление структурных процессов, происходящих в отрасли финансового права по мере развития экономических отношений, отметим, что эмиссионные отношения объективно не ограничиваются рамками «изготовления» новых денег и комплексно взаимосвязываются с другими сегментами, звеньями отношений, связанных с денежным обращением, не существуют в отрыве от них. Это обстоятельство делает уместным обозначение категории «денежная эмиссия» не только в узком, но и в широком смысле.

В широком значении денежная эмиссия представляет собой урегулированный в нормах права эмиссионный процесс, который охватывает: 1) деятельность Банка России по непосредственному выпуску новых денег в обращение; 2) деятельность Банка России, а также некоторых органов публичной власти и кредитных организаций по организации использования (обращения), контролю за денежным обращением, а также по изъятию денег из обращения. Организация денежного обращения в силу объективных предпосылок составляет основополагающую стадию данного процесса и включает в себя совокупность различных по своему юридическому содержанию мероприятий Банка России, которые направлены на создание и поддержание условий для бесперебойного функционирования в Российской Федерации денежного обращения.

Данная стадия эмиссионного процесса характеризуется тем, что на ней в соответствующие мероприятия вовлекаются кредитные организации, которым Банк России делегирует часть своих функций по управлению денежными потоками. Подобная архитектура перераспределения властных полномочий отражает современные реалии, в которых эффективность удовлетворения потребности субъектов хозяйствования в денежных средствах невозможна без участия финансовых организаций, приближенных к потребителю соответствующих финансовых услуг, что обуславливает в известном смысле «децентрализацию» денежных потоков. В полной мере действие данной правовой конструкции проявляется в организации наличного денежного обращения.

Базовый уровень системы обращения наличных денежных знаков составляют расчетно-кассовые центры, действующие в составе территориальных учреждений Банка России, обладающие всеми необходимыми техническими средствами совершения первичных кассовых операций для распределения наличных денег кредитным организациям. На кредитные организации на вторичном уровне возложен ряд функций, связанных с наличным обращением, включая осуществление кассовых операций, хранение, перевозку и инкассацию, а также их ревизию, замену и предотвращение использования сомнительных и поддельных денежных знаков. Порядок осуществления данной деятельности установлен Положением Банка России от 29 января 2018 г. № 630-П «О порядке ведения кассовых операций и правилах хранения, перевозки и инкассации банкнот и монеты Банка России в кредитных организациях на территории Российской Федерации»³⁴.

Арсенал кассовых операций с денежной наличностью, которые осуществляют кредитные организации, многообразен. В него включаются операции по приему (зачислению на счета), выдаче (списанию со счетов), размену, обмену, обработке, в том числе пересчету, сортировке, формированию и упаковке, наличных денежных знаков — банкнот и монет Банка России. Указанные операции осуществляются кредитной организацией с находящимися в ней на кассовом обслуживании клиентами юридическими и физическими лицами. Согласно п. 1 вышеуказанного Положения Банка России, кассовые операции могут осуществляться с применением таких автоматических устройств с функцией распознавания банкнот, как кассовый терминал, автоматический сейф, автоматическое приемное устройство, банкоматы и др.

Мегарегулятором установлены правила по обеспечению доступности финансовых услуг потребителям наличных денежных средств, и осуществляется надзор за их исполнением. Так, кредитная организация распорядительным документом, направляемым в территориальное подразделение Банка России, должна установить сумму минимального остатка хранения наличных денег: отдельно для кредитной организации и для каждого ее внутреннего структурного подразделения. При установлении суммы минимального остатка хранения наличных денег кредитная организация должна учитывать особенности организации кассовой работы, объемы среднесуточных оборотов наличных денег, проходящих через кассы кредитной организации и ее структурных подразделений. Сумма минимального остатка хранения наличных денег должна обеспечивать своевременную выдачу наличных денег клиентам

³³ См., напр.: *Запольский С.В.* Теория финансового права: науч. очерки. М., 2010. С. 302–304; *Бельский К.С.* Дополняя и развивая теорию эмиссионного права // *Государство и право*. 2019. № 8. С. 63–71; *Финансовое право в условиях развития цифровой экономики* / под ред. И.А. Цинделиани. М., 2019. С. 29.

³⁴ См.: *Вестник Банка России*. 2018. № 51.

в начале рабочего дня. Сумма фактического остатка наличных денег на конец рабочего дня не должна быть меньше суммы минимального остатка хранения наличных денег.

Вышеуказанным Положением Банка России императивно установлены правила совершения кредитной организацией отдельных кассовых операций и определены лица, ответственные за их организацию и за хранение наличных денег. Руководитель кредитной организации обязан обеспечить условия сохранности наличных денег, контроль за полным и своевременным оприходованием поступивших в кредитную организацию наличных денег, организацию работы по осуществлению операций с наличными деньгами и инкассации наличных денег.

Кредитная организация может осуществлять транспортировку принятых наличных денег. Их перевозка и инкассация осуществляются инкассаторскими работниками, численность которых определяется руководителем инкассации в зависимости от объема работы и сложности выполнения указанных операций. Перевозку наличных денег допускается осуществлять одним или несколькими кассовыми работниками самой кредитной организации. Кредитная организация, привлекающая для осуществления перевозки наличных денег организацию, оказывающую услуги по перевозке ценных грузов, должна обеспечить соблюдение правил перевозки наличных денег, установленные Банком России и несет полную ответственность за их сохранность.

Организация, управление национальным денежным обращением предполагает также осуществление системного надзора за соблюдением организациями и физическими лицами правил совершения различных денежных операций³⁵. Ключевая роль в проведении соответствующих мероприятий отведена Банку России, который, реализуя свои властные полномочия, вправе применять по отношению к отдельным участниками финансового рынка различные меры принуждения и ответственности. Ряд контрольных функций в описываемой сфере возложен на органы публичной власти. Так, например, Росфинмониторинг в рамках своей компетенции осуществляет финансовый мониторинг поднадзорных финансовых организаций.

Кредитным организациям также делегирован ряд контрольных задач, не связанных с осуществлением властных полномочий. Широкий перечень прав и обязанностей кредитных организаций, связанных с исполнениями ими функций субъектов национальной платежной системы, установлен

в Федеральном законе от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»³⁶. Согласно п. 2 ст. 22 Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»³⁷, уполномоченные банки являются агентами валютного контроля при осуществлении деятельности по контролю валютных операций. Ряд контрольных функций возложены на кредитные организации в соответствии с положениями Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»³⁸. В частности, в соответствии со ст. 7 обозначенного нормативно-правового акта кредитные организации обязаны осуществлять обязательный контроль при осуществлении операций с денежными средствами и иным имуществом их клиентов.

Регламентируя банковские операции с наличными денежными средствами, Банк России регулирует денежную эмиссию наличных денег. Банк России вправе устанавливать и дополнительные регулятивные меры оборота наличности, например в форме валютных ограничений. Так, к примеру, прямым методом регулирования денежной эмиссии являются ограничения по снятию наличной иностранной валюты и выдаче валютных вкладов в рублях, продленные Банком России до 9 сентября 2024 г.³⁹

Как было указано ранее, эмиссионный процесс завершается выводением денег из обращения. Порядок изъятия различается в зависимости от формы денежных средств.

Так, для наличных денежных знаков действующими нормативно-правовыми актами Банка России⁴⁰ устанавливается правовой режим изъятия из обращения платежеспособных поврежденных, ветхих банкнот и дефектной монеты, замены банкнот и монеты старого образца банкнотами и монетой нового образца, а также уничтожения выведенных из обращения денежных знаков. Обмен и замена денежных знаков, фактически не приводящий к изменению денежной массы, осуществляется в определенных случаях непосредственно Банком России, а в основной массе — кредитными

³⁶ См.: СЗ РФ. 2011. № 27, ст. 3872.

³⁷ См.: СЗ РФ. 2003. № 50, ст. 4059.

³⁸ См.: СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I), ст. 3418.

³⁹ См.: Информация Банка России от 07.03.2024 г. «Банк России продлил еще на полгода, до 9 сентября 2024 года, ограничения на снятие наличной иностранной валюты». URL: <https://cbr.ru/> (дата обращения: 15.06.2024).

⁴⁰ См., напр.: Указание Банка России от 26.12.2006 № 1778-У // Вестник Банка России. 2007. № 5; Указание Банка России от 22.08.2014 № 3369-У // Там же. 2014. № 84.

³⁵ См.: Ситник А.А. Финансовый контроль и надзор в сфере денежного обращения Российской Федерации. М., 2020. С. 32.

организациями от юридических лиц, находящихся у них на кассовом обслуживании, и всех физических лиц. Уничтожение выведенных из обращения банкнот и монеты входит в исключительные полномочия Банка России, который утилизирует негодные денежные знаки, а также в случаях, предусмотренных в нормативно-правовых актах, — неплатежеспособные знаки.

Ремиссия⁴¹ безналичных денег, уменьшающая денежную массу, осуществляется путем возврата кредитными организациями кредитов Банку России, предоставленных им в порядке рефинансирования. Если кредит был предоставлен цифровыми рублями, его возврат означает изъятие из денежного обращения соответствующего объема цифровых рублей. Продажа золотовалютных резервов (валютные интервенции), ценных бумаг на открытом рынке (в том числе, облигаций Банка России), увеличение обязательных резервов кредитных организаций также предполагает изъятие безналичных денег из оборота и регулирует денежную эмиссию.

Выводы

Исходя из вышеописанного, необходимо сделать следующие выводы.

1. Ежегодные объемы денежной эмиссии, а также их подразделение в зависимости от формы эмиссии основываются на актуальных тенденциях денежно-кредитной политики государства и должны получать закрепление в ежегодно рассматриваемых Государственной Думой РФ Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики.

2. Денежная эмиссия в узком значении означает публичную финансовую деятельность Банка России по установлению порядка выпуска, а также по введению в установленном порядке в денежный оборот рублей в безналичной форме, включая цифровые рубли, а также по изготовлению и введению в оборот наличных рублей: банкнот (банковских билетов) и монет. Денежная эмиссия в узком значении объективируется в установленных законом властных полномочиях исключительно Банка России, реализующего суверенное право Российской Федерации на выпуск и обращение своей национальной валюты.

3. В широком значении под денежной эмиссией следует понимать урегулированную в нормах финансового права систему взаимосвязанных стадий, включающую в себя:

1) публичную финансовую деятельность Банка России по непосредственному выпуску денежных средств в обращение;

2) публичную финансовую деятельность Банка России, отдельных органов публичной власти, кредитных организаций и некоторых иных субъектов по упорядочению использования наличных и безналичных денег (денежного обращения), по изъятию денежных средств из обращения, а также контролю и надзору за денежным обращением в разных правовых формах.

Указанные стадии в совокупности составляют эмиссионный процесс, императивно регламентированный в нормах финансового права. Его специфика состоит в том, что отдельные публичные функции и соответствующие им полномочия на некоторых стадиях могут быть делегированы Банком России субъектам хозяйственной деятельности.

4. С правовых позиций кредитные организации, и в частности банки, не обладают полномочиями по осуществлению денежной эмиссии в узком значении данного термина. Тем не менее, невозможно игнорировать участие банков в объективно складываемом экономическом процессе доведения «новых денег» до широкого круга их пользователей (включая сами банки) и организации денежного обращения, особенно в сфере обращения наличных. В этой связи банкам (другим кредитным организациям в случаях, установленных законом и актами Банка России) законодателем предоставлены права и вменены обязанности, связанные с практической организацией денежного обращения на его вторичной стадии после непосредственного введения денежных средств в обращение Банком России. Отдельные формы финансового контроля в сфере денежного обращения также реализуются банками (другими кредитными организациями) в порядке, предусмотренном законодательством. Нормы права, содержащие соответствующее регулирование, разрозненно содержатся в различных нормативно-правовых актах и нуждаются в консолидации в наиболее абстрактной форме на уровне существующего специального федерального закона о банках и банковской деятельности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Абрамова М.А.* Тенденции развития денежной системы. М., 2008. С. 93.
2. *Артемьев Н. М., Лагутин И. Б., Ситник А. А., Урда М. Н.* Правовое регулирование денежного обращения (Денежное право). М., 2016. С. 24, 25.
3. *Бельский К.С.* Дополняя и развивая теорию эмиссионного права // Государство и право. 2019. № 8. С. 63–71.
4. *Большой экономический словарь* / под ред. А.Н. Азриляна. М, 2004. С. 1340.

⁴¹ См.: *Семенов С.К.* Указ. соч. С. 36.

5. Грищенко В.О. Денежный мультипликатор в контексте современных представлений о создании денег: теория и факты // Вопросы экономики. 2018. № 11. С. 50, 51.
6. Грищенко В.О. Денежный мультипликатор в современных финансовых системах // Деньги и кредит. 2017. № 9. С. 11.
7. Гузнов А.Г. Правовые основы денежно-кредитной политики // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 3. С. 138.
8. Запольский С.В. Теория финансового права: науч. очерки. М., 2010. С. 302–304.
9. Корищенко К.Н. Вопросы эмиссии и обращения цифрового рубля // Актуальные проблемы экономики и права. 2021. № 2. С. 289.
10. Косой А.М. Платежный оборот: исследование и рекомендации. М., 2005. С. 64, 84.
11. Кучеров И.И. Законные платежные средства: теоретико-правовое исследование. М., 2016. С. 256.
12. Семенов С.К. Деньги: эмиссия, ее сущность и процедуры // Финансы и кредит. 2007. № 9. С. 36, 39, 40.
13. Симановский А.Ю. К вопросу о целях денежной и кредитной политики // Деньги и кредит. 1999. № 4. С. 15–21.
14. Ситник А.А. Система казначейских платежей в национальной платежной системе // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 9. С. 155, 156.
15. Ситник А.А. Финансовый контроль и надзор в сфере денежного обращения Российской Федерации. М., 2020. С. 32.
16. Финансовое право / под ред. Е.Ю. Грачевой, О.В. Болтиновой. М., 2020. С. 580, 581.
17. Финансовое право в условиях развития цифровой экономики / под ред. И.А. Цинделиани. М., 2019. С. 29.
18. Финансы России. 2022: статистический сборник / под ред. И.Н. Шаповал. М., 2022. С. 16.
3. Belsky K.S. Supplementing and developing the theory of Emission Law // State and Law. 2019. No. 8. Pp. 63–71 (in Russ.).
4. Big Economic Dictionary / ed. by A.N. Azriliyan. M., 2004. P. 1340 (in Russ.).
5. Grishchenko V.O. Monetary multiplier in the context of modern concepts of money creation: theory and facts // Voprosy ekonomiki. 2018. No. 11. Pp. 50, 51 (in Russ.).
6. Grishchenko V.O. Monetary multiplier in modern financial systems // Money and credit. 2017. No. 9. P. 11 (in Russ.).
7. Guznov A.G. Legal foundations of monetary policy // Herald of Kutafin University (MSAL). 2015. No. 3. P. 138 (in Russ.).
8. Zapolsky S.V. Theory of Financial Law: scientific essays. M., 2010. Pp. 302–304 (in Russ.).
9. Korishchenko K.N. Issues of the issue and circulation of the digital ruble // Actual problems of economics and law. 2021. No. 2. P. 289 (in Russ.).
10. Kosoy A.M. Payment turnover: research and recommendations. M., 2005. Pp. 64, 84 (in Russ.).
11. Kucherov I.I. Legal tender: a theoretical and legal study. M., 2016. P. 256 (in Russ.).
12. Semenov S.K. Money: emission, its essence and procedures // Finance and credit. 2007. № 9. Pp. 36, 39, 40 (in Russ.).
13. Simanovsky A. Yu. On the issue of monetary and credit policy objectives // Money and credit. 1999. No. 4. Pp. 15–21 (in Russ.).
14. Sitnik A.A. The system of treasury payments in the national payment system // Herald of Kutafin University (MSAL). 2021. No. 9. Pp. 155, 156 (in Russ.).
15. Sitnik A.A. Financial control and supervision in the sphere of monetary circulation of the Russian Federation. M., 2020. P. 32 (in Russ.).
16. Financial Law / ed. by E. Yu. Gracheva, O.V. Boltinova. M., 2020. Pp. 580, 581 (in Russ.).
17. Financial Law in the context of the development of the digital economy / ed. by I.A. Tsindeliani. M., 2019. P. 29 (in Russ.).
18. Finance of Russia. 2022: statistical collection / ed. by I.N. Shapoval. M., 2022. P. 16 (in Russ.).

REFERENCES

1. Abramova M.A. Trends in the development of the monetary system. M., 2008. P. 93 (in Russ.).
2. Artemov N.M., Lagutin I.B., Sitnik A.A., Urda M.N. Legal regulation of monetary circulation (Monetary Law). M., 2016. Pp. 24, 25 (in Russ.).

Сведения об авторе

ТКАЧЕНКО Роман Владимирович — доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры налогового права и профессор кафедры финансового права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА); 125993 г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Authors' information

TKACHENKO Roman V. — Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Tax Law and Professor of the Department of Financial Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL); 9 Sadovaya-Kudrinskaya str., 125993 Moscow, Russia

УДК 341



ТЕРМОЯДЕРНЫЙ СИНТЕЗ: ПОДХОДЫ К ПРАВОВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ

© 2025 г. М. С. Лизикова

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: lizikova_m@mail.ru

Поступила в редакцию 31.01.2025 г.

Аннотация. В статье рассматриваются подходы к правовому регулированию термоядерного синтеза на международном и национальном уровнях (Великобритания, США, Китай, Канада, Япония, Корея, ЕС, Российская Федерация). На основе проведенного анализа современного состояния нормативно-правового регулирования термоядерного синтеза выявлено, что далеко не все государства успели к настоящему времени создать собственную нормативно-правовую базу в данной сфере, а также сделан вывод о том, что большинство рассмотренных государств придерживаются (или заявили о таком намерении) подхода, направленного на отделение термоядерных технологий от атомных. Автором отмечены различия в позициях относительно эволюционного подхода – установления детерминированных требований к регулированию термоядерного синтеза по мере развития технологии. Подчеркнута необходимость гармонизации регулирования термоядерного синтеза на международном уровне, что требует развития и укрепления международного сотрудничества с целью разработки согласованных принципов обеспечения общих уровней безопасности и защиты в области использования термоядерной энергии.

Ключевые слова: термоядерный синтез, атомная энергетика, энергетическая безопасность, термоядерные технологии, правовое регулирование термоядерного синтеза, правовое регулирование в области использования атомной энергии, инновационные технологии, безопасность.

Цитирование: Лизикова М. С. Термоядерный синтез: подходы к правовому регулированию // Государство и право. 2025. № 4. С. 130–141.

DOI: 10.31857/S1026945225040101

NUCLEAR FUSION: APPROACHES TO LEGAL REGULATION

© 2025 M. S. Lizikova

*Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow**E-mail: lizikova_m@mail.ru*

Received 31.01.2025

Abstract. The article discusses approaches to the legal regulation of thermonuclear fusion at the international and national levels (UK, USA, China, Canada, Japan, Korea, EU, Russian Federation). Based on the analysis of the current state of legal regulation of thermonuclear fusion, it was revealed that not all states have managed to create their own regulatory framework in this area, and it was also concluded that the majority of the considered states adhere to (or have declared this intention) approach aimed at separating thermonuclear technologies from nuclear ones. The author noted differences in positions regarding the evolutionary approach – the establishment of deterministic requirements for the regulation of thermonuclear fusion as technology develops. The need to harmonize the regulation of thermonuclear fusion at the international level was emphasized, which requires the development and strengthening of international cooperation in order to develop agreed principles for ensuring common levels of safety and protection in the field of the use of thermonuclear energy.

Key words: nuclear fusion, nuclear energy, energy security, nuclear technologies, legal regulation of nuclear fusion, legal regulation in the field of atomic energy use, innovative technologies, safety.

For citation: *Lizikova, M.S. (2025) Nuclear fusion: approaches to legal regulation // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 4, pp. 130–141.*

Термоядерная энергетика является одной из инновационных технологий, которая вызывает растущий интерес во всем мире, обещая стабильную и чистую генерацию энергии. В свою очередь, энергия, полученная в результате термоядерного синтеза, считается энергетическим ресурсом будущего.

Потенциал энергетической эффективности термоядерного синтеза значительно превосходит иные источники энергии: реакцию деления более чем в четыре раза, сжигание угля или нефти примерно в четыре миллиона раз, а одного грамма термоядерного топлива теоретически достаточно для выработки энергии на душу населения за 60 лет в развитом государстве, что позволит сэкономить около 10 млрд кг ископаемого топлива¹.

Темпы развития термоядерной энергетики в настоящее время высоки. Ускорение исследований термоядерного синтеза привело к переходу от решения инженерных проблем к созданию демонстраций и прототипов. В мире действуют около 98 экспериментов по термоядерному синтезу и демонстрационных установок, 13 из которых находятся в стадии строительства, а еще 33 запланированы²; также насчитывается 43 компании,

осуществляющие деятельность в данной области в 12 государствах³. Крупнейшим в мире экспериментом по термоядерному синтезу является Международный термоядерный экспериментальный реактор (ИТЭР), полную эксплуатацию которого планируется начать к 2035 г.⁴

«Переломным моментом для будущего глобальной энергетики»⁵ и знаменательной вехой на пути развития термоядерной энергии явилась ее представительство в 2021 г. на COP 26⁶. Это позволило классифицировать термоядерный синтез как важнейшую часть будущей глобальной энергетической повестки и дополнение к другим усилиям в области устойчивой энергетики.

Вышесказанное позволяет уже сегодня говорить о появлении отрасли термоядерной энергетики, становление которой требует политического импульса, международного взаимодействия, надежной

cnl-announces-programmes-to-speed-fusion-deployment (дата обращения: 23.01.2025).

³ См.: Обзор новых технологий – 2024. Доклад Генерального директора МАГАТЭ (GC(68)/INF/4). Вена, 2024. С. 56.

⁴ См.: The Project Building ITER. URL: <https://www.iter.org/building-iter> (дата обращения: 23.01.2025).

⁵ Fusion energy at COP26: Gamechanger for our global energy future. URL: <https://www.gov.uk/government/news/fusion-energy-at-cop26-gamechanger-for-our-global-energy-future>

⁶ См.: Fusion and climate change: a conversation begins. URL: <https://www.iter.org/node/20687/fusion-and-climate-change-conversation-begins> (дата обращения: 23.01.2025).

¹ Данные приведены по: *Mohamed M., Zakuan N.D., Tengku Hassan T.N.A. et al. Global Development and Readiness of Nuclear Fusion Technology as the Alternative Source for Clean Energy Supply // Sustainability. 2024. Vol. 16 (10). Art. 4089.*

² См.: CNL announces programmes to speed fusion deployment. URL: <https://www.world-nuclear-news.org/articles/>

системы защиты интеллектуальной собственности, создания цепочек поставок, надежных планов развития, достаточного государственного финансирования, прочного государственно-частного партнерства, а также необходимого для их обеспечения нормативно-правового регулирования.

Еще до недавнего времени сложности вызывало отсутствие официальных нормативных руководств по термоядерному синтезу, и лишь в последние годы был достигнут некоторый прогресс. Отличия термоядерного синтеза от деления поднимают проблему их отражения в нормативных требованиях, предъявляемых к разным типам реакторов. Соответственно, в условиях ограниченной информации жизненную необходимость приобретают исследования основополагающих принципов безопасности термоядерных технологий⁷, которым в силу зарождающегося состояния присуща неопределенность. Выбор подхода к ее преодолению — (1) «простая трансплантация существующих парадигм регулирования»⁸, (2) их адаптация с учетом специфики термоядерного синтеза или (3) разработка новых, основанных на пропорциональном подходе и соответствующих опасностям, — является ключевой задачей, решение которой повлияет на эффективность нормативно-правового регулирования и, в конечном итоге, на сроки перехода к коммерческому этапу и даже саму возможность глобального развертывания термоядерной энергетики. А масштабирование отрасли в мировом охвате станет достижимым при условии согласования подходов к нормативно-правовому регулированию, а также решения вопросов применения к термоядерным установкам существующей системы международных договоров и стандартов ядерной безопасности для реакторов деления.

Применительно к последнему принципиально важно понимать, что термоядерные установки не подпадают под определение «ядерной установки» во всех международных конвенциях, а радиоактивные материалы, образующиеся во время их эксплуатации, — под определение «ядерный материал»⁹. При этом исследователями¹⁰ отмечается возможность применения положений Конвенции о ядерной безопасности к термоядерным установкам, основанной

на договоренности ее участников еще в 2015 г. о добровольной отчетности о безопасности других типов гражданских ядерных энергетических реакторов, Конвенции о помощи в случае ядерной или радиологической аварии, а также руководящих документов МАГАТЭ Серии по физической ядерной безопасности, в основу которых заложен принцип технологической нейтральности. Несмотря на это, представляется обоснованным мнение о необходимости разработки и принятия международного соглашения, отражающего соответствующий правовой подход и подход к регулированию безопасности термоядерных установок¹¹. Однако это в ближайшей перспективе вряд ли возможно.

Несмотря на то что большинство стандартов МАГАТЭ применимо к любым мероприятиям, связанным с радиационным облучением, в настоящее время Агентством разрабатываются стандарты и руководства для термоядерного синтеза. В качестве примера можно привести публикации серии TECDOC: «Опыт, который следует учитывать при проектировании термоядерной электростанции. Безопасность и оценка безопасности»¹², цель которой — дать представление о соображениях безопасности для прототипов, демонстрационных и будущих коммерческих термоядерных электростанций; «Рассмотрение уровней готовности технологий для компонентов технологии термоядерного синтеза»¹³; «Плазменные физико-технологические аспекты дейтериево-тритиевого топливного цикла для термоядерной энергетики»¹⁴ и др. МАГАТЭ также намерено приступить к разработке стандартов безопасности для термоядерного синтеза, которые будут представлять собой «консенсусное мнение государств — членов МАГАТЭ относительно того, что является соответствующим набором требований»¹⁵. Кроме того, будет разработано

¹¹ Elbez-Uzana J., Williams L., Forbes S. et al. Recommendations for the Future Regulation of Fusion Power Plants // Nuclear Fusion. 2024. Vol. 64 (3).

¹² Experiences for Consideration in Fusion Power Plant Design Safety and Safety Assessment (IAEA-TECDOC-2076). URL: <https://www.iaea.org/publications/15788/experiences-for-consideration-in-fusion-power-plant-design-safety-and-safety-assessment> (дата обращения: 23.01.2025).

¹³ Considerations of Technology Readiness Levels for Fusion Technology Components (IAEA-TECDOC-2047). URL: <https://www.iaea.org/publications/15615/considerations-of-technology-readiness-levels-for-fusion-technology-components> (дата обращения: 23.01.2025).

¹⁴ Plasma Physics and Technology Aspects of the Deuterium–Tritium Fuel Cycle for Fusion Energy (IAEA-TECDOC-2049). URL: <https://www.iaea.org/publications/15616/plasma-physics-and-technology-aspects-of-the-deuterium-tritium-fuel-cycle-for-fusion-energy> (дата обращения: 23.01.2025).

¹⁵ IAEA hosts the First Meeting Focusing on Safety and Regulation of Fusion. URL: <https://www.iaea.org/newscenter/news/iaea-hosts-the-first-meeting-focusing-on-safety-and-regulation-of-fusion> (дата обращения: 23.01.2025).

⁷ Такой подход к разработке регулирования позволит тщательно изучить опасности, присущие технологии термоядерного синтеза, обозначить приемлемые пределы для этих опасностей и оценить объекты на предмет соответствия нормативным стандартам.

⁸ Fusion regulation must reflect the real hazards. URL: <https://www.catf.us/2024/04/fusion-regulation-must-reflect-real-hazards/> (дата обращения: 23.01.2025).

⁹ Лизикова М. С. Международное атомное право: инновационное развитие правовой среды // Труды ИГП РАН. 2023. Т. 18. № 5. С. 91.

¹⁰ См.: Tonhauser W., Olajos K. T. Nuclear fusion: Legal aspects // Nuclear Law Bulletin. 2023. No. 111. P. 59.

руководство по безопасности и регулированию термоядерных установок.

Что касается действующих режимов нераспространения, будучи созданными гораздо раньше, они не охватывают данную технологию и нуждаются в адаптации¹⁶.

Определенный прогресс достигнут и в развитии нормативно-правового регулирования термоядерного синтеза на национальном уровне.

Великобритания — одно из первых государств, начавших исследования в области термоядерной энергетики, стремящееся остаться в авангарде глобального потенциала термоядерного синтеза и не допустить ситуации, «когда страна лидирует в ранних исследованиях и разработках только ради экономической и стратегической выгоды, которая будет получена в другом месте»¹⁷. В качестве ключевого подхода к достижению этой цели — быстрой и безопасной коммерциализации термоядерного синтеза — была сделана ставка на создание «прецедента регулирования термоядерной энергетики во всем мире»¹⁸.

Предложения правительства по подходу к созданию нормативной базы были представлены в опубликованной в октябре 2021 г. «Зеленой книге: На пути к термоядерной энергии»¹⁹. Так, успешная нормативно-правовая база должна была отвечать целям безопасности, прозрачности и инноваций, то есть быть направленной на поддержание защиты человека и окружающей среды соразмерно с опасностями и рисками, обеспечение прозрачности для повышения общественной уверенности и «сделать Великобританию лучшим местом в мире для коммерциализации термоядерной энергии посредством регулирования, которое дает уверенность

разработчикам и инвесторам в области термоядерного синтеза»²⁰. А наилучшие имеющиеся фактические данные и технические знания, поддержание четкого разделения между регулирующими органами и разработчиками термоядерных систем, отражение разнообразия термоядерных технологий, в свою очередь, должны были стать критериями ее эффективности. В основу же описываемого подхода были положены предложения:

об уточнении нормативно-правового режима термоядерной энергии путем внесения поправок в Закон о ядерных установках (1965 г.) (NIA65) посредством Законопроекта об энергетической безопасности для исключения объектов термоядерной энергетики из сферы регулирования и лицензирования NIA65, поскольку этот режим был разработан для объектов с более высокой степенью опасности нежели объекты термоядерной энергетики;

об отказе от идеи пересмотра регулирования каждые 10 лет;

о регулировании термоядерного синтеза Исполнительным комитетом по здравоохранению и безопасности и экологическими регуляторами, а не Управлением по ядерному регулированию по причине относительно низкой опасности и риска термоядерной энергии и обеспечения нормативного регулирования, пропорционального этим рискам и не подавляющего инновации.

Заключительным этапом работы над созданием нормативно-правового регулирования стал 2023 год, когда Великобритания обнародовала обновленную стратегию термоядерной энергетики «Будущее синтеза»²¹, приняла решение выйти из программы исследований и подготовки кадров Евратома, объявила о стратегическом партнерстве с США для ускорения демонстрации и вывода на рынок термоядерных энергетических установок, нацеленном на развитие их национальных стратегий в рассматриваемой области и приняла Закон об энергетике²². Последний позиционируется как «самый масштабный законодательный акт в области энергетики в истории Великобритании, заложивший основы энергетической системы, пригодной для будущего»²³. Его положения включают в определение термоядерной установки все

¹⁶ Подробнее см.: Лизикова М. С. Указ. соч. С. 80–97; Tonhauser W., Olajos K. T. Op. cit. Pp. 57–74; El-Guebaly L. Managing Fusion Radioactive Materials: Approaches and Challenges Facing Fusion in the 21st century // Fusion Science and Technology. 2023. Vol. 78 (8). Pp. 919–931; Sauter P. Safeguarding Nuclear Fusion — Nuclear Non-Proliferation Law in a Fusion-Powered Future // Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2023-13. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4448671; Kim J., Kim Y., Kang C. et al. Safeguardability evaluation for a conceptual tritium production facility // Nuclear Engineering and Technology. 2024. Art. 103226.

¹⁷ Revitalising Nuclear: The UK Can Be the Home of Commercial Fusion: Paper 23rd January 2025. URL: <https://institute.global/insights/climate-and-energy/revitalising-nuclear-the-uk-can-be-the-home-of-commercial-fusion> (дата обращения: 23.01.2025).

¹⁸ Regulatory Horizons Council Report on Fusion Energy, 31st May 2021. Supplement added 6th August 2021. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/610d4211d3bf7f043e0a0904/rhc-report-on-fusion-energy.pdf> (дата обращения: 23.01.2025).

¹⁹ UK Government. Towards fusion energy: proposals for a regulatory framework. 2021. URL: <https://www.gov.uk/government/consultations/towards-fusion-energy-proposals-for-a-regulatory-framework> (дата обращения: 23.01.2025).

²⁰ Ibid.

²¹ UK Government. Towards fusion energy: the UK fusion strategy. 2023. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/towards-fusion-energy-the-uk-fusion-strategy> (дата обращения: 23.01.2025).

²² См.: Energy Act 2023. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2023/52/contents/enacted> (дата обращения: 23.01.2025).

²³ New laws passed to bolster energy security and deliver net zero. URL: <https://www.gov.uk/government/news/new-laws-passed-to-bolster-energy-security-and-deliver-net-zero> (дата обращения: 23.01.2025).

термоядерные энергетические установки независимо от технологии и подтверждают, что термоядерный синтез не будет регулироваться в тех же рамках, что и ядерные установки, а также закрепляют обязательства правительства по созданию автономного от атомной энергетики подхода к размещению новых объектов термоядерной энергетики.

Признание термоядерного синтеза стратегическим активом страны и своевременное обеспечение нормативной определенности способствовали выделению государственных инвестиций в размере 410 млн фунтов стерлингов на развитие передовой термоядерной энергетики (большая часть которых будет направлена на строительство ведущей в мире термоядерной электростанции в Ноттингемшире к 2050 г.)²⁴, что даст толчок экономическому росту.

Способствовать последнему, по мнению экспертов²⁵, наряду с отмеченными выше будут такие меры, как интеграция термоядерного синтеза в систему планирования и создание комплексного пакета нормативных актов для стартапов (внесение поправок в Закон о планировании 2008 г. с целью включения термоядерной энергии для производства тепла и электроэнергии в схему Национально значимых инфраструктурных проектов (NSIP), введение нового точно отражающего риск и ценность технологии Заявления о национальной политике в области термоядерного синтеза и др.), создание новых рычагов спроса для снижения инвестиционного риска и создания уверенности в спросе в форме авансового рыночного обязательства или схемы контрактов на разницу, а также создание специального фонда для термоядерного синтеза для привлечения и снижения рисков инвестиций из частного сектора и привлечения вкладов государств-союзников, что приобретает особое значение в современных геополитических реалиях.

Еще одним государством, разработавшим и принявшим к настоящему времени законодательство в области термоядерного синтеза, являются США. Обладая наибольшим количеством термоядерных устройств в мире, что составляет, по данным МАГАТЭ, в общей сложности 34 термоядерных устройства²⁶, государство стремится обеспечить свое долгосрочное лидерство как

в технологической, так и научной сферах и не допустить его перехвата геополитическими конкурентами, в первую очередь Китаем.

Достижению этой цели призвана способствовать анонсированная в 2022 г. 10-летняя Концепция ускорения развития термоядерной энергетики («Смелое десятилетие»)²⁷, которая включает инициативу, координирующую всю работу, связанную с термоядерным синтезом, в рамках единой программы по оптимизации деятельности в области исследований, разработок и демонстрации термоядерного синтеза (RD&D), положенная в основу принятой в 2024 г. Стратегии²⁸.

Изначально термоядерные технологии в США регулировались в соответствии с Законом об атомной энергии²⁹. В основе такого подхода лежал тот факт, что они потребляют или производят тритий — радиоактивный материал, известный как «побочный продукт».

Вопрос о необходимости регулирования термоядерного синтеза был впервые поднят в 2009 г., когда сотрудники Комиссии по ядерному регулированию США (NRC) при проведении лицензирования запросили пояснения Комиссии о юрисдикции в отношении данной технологии³⁰. Однако по результатам его рассмотрения было принято решение о преждевременности создания комплексной нормативной базы по причине отсутствия предсказуемого графика коммерческого развития термоядерного синтеза³¹.

Дальнейшие действия по установлению правил для термоядерных энергетических устройств не принимались вплоть до вступления в силу в 2019 г. Закона об инновациях и модернизации ядерной энергетики («NEIMA»)³², запустившего процесс «нормотворчества и лицензирования для

²⁷ См.: U.S. Bold Decadal Vision for Commercial Fusion Energy. URL: <https://www.nrc.gov/docs/ML2408/ML24086A547.pdf> (дата обращения: 23.01.2025).

²⁸ См.: Fusion Energy Strategy 2024. URL: <https://www.energy.gov/sites/default/files/2024-06/fusion-energy-strategy-2024.pdf> (дата обращения: 23.01.2025).

²⁹ См.: Atomic Energy Act of 1954 (P.L. 83-703). URL: <https://www.nrc.gov/docs/ML1536/ML15364A497.pdf#page=23> (дата обращения: 23.01.2025).

³⁰ См.: Roma A.C., Desai S.S. The Regulation of Fusion — A Practical and Innovation-Friendly Approach. February 2020. URL: https://www.hoganlovells.com/~media/hogan-lovells/pdf/2020-pdfs/2020_02_14_hogan_lovellis_the_regulation_of_fusion_a-practical.pdf (дата обращения: 23.01.2025).

³¹ См.: Peckinpaugh T.L., Stimers R.P., O'Neill M.L., Johns A.F. Overview of Policy and Technical Progress in Fusion Energy Development Around the World. URL: <https://newenergytimes.com/v2/sr/iter/public/NATIONAL-LAW-REV-20200402.pdf> (дата обращения: 23.01.2025).

³² См.: Nuclear Energy Innovation and Modernization Act. Public Law No: 115-439 (01/14/2019). URL: <https://www.congress.gov/bills/115th-congress/senate-bill/512> (дата обращения: 23.01.2025).

²⁴ См.: UK Atomic Energy Authority (UKAEA) welcomes the Government's announcement of record funding for fusion energy. URL: <https://ccfe.ukaea.uk/record-fusion-funding-from-uk-government/> (дата обращения: 23.01.2025).

²⁵ См.: Langengen T., Macon-Cooney B. Revitalising Nuclear: The UK Can Be the Home of Commercial Fusion: Paper 23rd January 2025. URL: <https://institute.global/insights/climate-and-energy/revitalising-nuclear-the-uk-can-be-the-home-of-commercial-fusion> (дата обращения: 23.01.2025).

²⁶ См.: Обзор новых технологий — 2024. Доклад Генерального директора МАГАТЭ (GC(68)/INF/4). С. 74.

определенных “продвинутых технологий”. В число таковых вошли и усовершенствованные ядерные реакторы, под которыми, согласно закону, понимаются «реакторы ядерного деления или термоядерного синтеза».

Важным шагом на пути становления правового регулирования термоядерного синтеза в США стала публикация NRC в январе 2023 г. Белой книги «Варианты лицензирования и регулирования систем термоядерной энергии»³³. В ней на основе анализа возможных подходов к регулированию термоядерной энергии — (1) как к утилизационным объектам (например, коммерческие электростанции), (2) как к побочным материалам (например, ускорители частиц) или (3) в рамках гибридного подхода — последний был рекомендован как наиболее применимый. Но в интересах нормативной определенности было принято решение в пользу второго подхода с сохранением возможности пересмотра позиции, «если будущие проекты представляют иные риски, чем предлагаемые в настоящее время устройства»³⁴.

Так, 13 апреля 2023 г. NRC единогласно проголосовала за разработку нормативной базы для термоядерного синтеза на основе существующего регулирования объектов по производству побочных продуктов (например, ускорителей частиц) в соответствии с ч. 30 ст. 10 CFR «Правила общей применимости к внутреннему лицензированию побочных продуктов», разработку нового руководящего документа для регулирования объектов по производству побочных материалов для систем термоядерного синтеза, а также за учет существующих термоядерных систем и конструкций при разработке руководств по регулированию³⁵. Это решение нашло свое подтверждение в отметившем преимущественно термоядерной энергии в плане безопасности и экологичности Законе о термоядерной энергии от 18 августа 2023 г.³⁶, внесшем поправки в Закон об атомной энергии 1954 года путем введения нового понятия — «машины термоядерного синтеза» (“fusion machines”) как ускорителей частиц. Постоянное же разделение регулирования термоядерной энергии и ядерного деления установило закрепление в законе ADVANCE, включающем законодательство о кодификации правил

США в области термоядерного синтеза³⁷, принятом 18 июня 2024 г. с целью более рационального использования путей внедрения термоядерной энергии и обеспечения позиции США как лидера в области коммерческих разработок в области термоядерной энергетики. Последнее же практически невозможно без экономического стимулирования, особенно при условии отсутствия достаточной поддержки термоядерной энергетики правительством США³⁸. В этой части следует отметить инициативу Ассоциации термоядерной промышленности (FIA) по призыву Конгресса к поддержке технологически нейтральных налоговых льгот для чистой генерации энергии, введенных в действие Законом о снижении инфляции (IRA) 2022 г.³⁹, что способствовало бы притоку частных инвестиций в термоядерную энергетику.

Стремящийся достичь лидерства в реализации термоядерного синтеза в качестве коммерческого источника энергии Китай, в отличие от конкурентов, делает ставку не на скорость, а на создание устойчивой и самодостаточной экосистемы термоядерного синтеза⁴⁰. Показательно, что акцент на исследования и разработку в Китае оборудования и ключевых технологий, а также на развитие высокоуровневых научных и технологических талантов был ключевым условием утвержденной еще в 2008 г. Национальной программы науки о термоядерном синтезе с магнитным удержанием⁴¹.

Спустя пять лет с начала реализации последней был достигнут консенсус по Дорожной карте будущего развития этой технологии⁴². Согласно планам, следующей ступенью станет China Fusion Engineering Test Reactor (CFETR), основанный на более ранних термоядерных устройствах

³³ SECY-23-0001: Options for Licensing and Regulating Fusion Energy Systems. URL: <https://www.nrc.gov/docs/ML2227/ML22273A178.html> (дата обращения: 23.01.2025).

³⁴ US fusion regulation will separate it from nuclear fission. URL: <https://fusionenergyinsights.com/blog/post/us-fusion-regulation-will-separate-it-from-nuclear-fission> (дата обращения: 23.01.2025).

³⁵ См.: *ibid.*

³⁶ См.: Fusion Energy Act. URL: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/5244/text> (дата обращения: 23.01.2025).

³⁷ См.: US Senate Passes ADVANCE Act, Including Legislation to Codify US Fusion Regulations. URL: <https://www.fusionindustryassociation.org/us-senate-passes-advance-act-including-legislation-to-codify-us-fusion-regulations/> (дата обращения: 23.01.2025).

³⁸ См.: US falling behind China in race to nuclear fusion: Fusion Industry Association CEO Andrew Holland says private players need more state support if US to lead the fusion energy revolution. URL: <https://asiatimes.com/2024/12/us-falling-behind-china-in-race-to-nuclear-fusion/> (дата обращения: 23.01.2025).

³⁹ См.: Inflation Reduction Act of 2022. URL: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376/text> (дата обращения: 23.01.2025).

⁴⁰ См.: Building a Fusion Empire as China Seeks Unlimited Energy. URL: <https://energy-oil-gas.com/news/building-a-fusion-empire-as-china-seeks-unlimited-energy/> (дата обращения: 23.01.2025).

⁴¹ См.: National Magnetic Confinement Fusion Science Program of China. URL: <https://english.iterchina.cn/progintro/index.html> (дата обращения: 23.01.2025).

⁴² См.: China's fusion roadmap. URL: <https://www.neimagazine.com/analysis/china-fusion-roadmap-7436879/?cf-view&cf-closed> (дата обращения: 23.01.2025).

и предназначенный для соединения экспериментов по термоядерному синтезу ITER и DEMO с целью достижения чистой выходной мощности в 100–200 мегаватт к 2040-м годам. Достижение означенной цели будет достаточным для удовлетворения крупномасштабных потребностей в электроэнергии, что кардинально изменит мировую энергетическую динамику⁴³.

О серьезности этих намерений Китая свидетельствует включение в январе 2024 г. ядерного синтеза в Дорожную карту будущих энергетических технологий страны, а также принятие на третьем пленуме ЦК Коммунистической партии Китая 20-го созыва резолюции о дальнейшем всестороннем углублении реформ в целях продвижения модернизации Китая, предписывающей создание механизма, обеспечивающего увеличение финансирования отраслей промышленности будущего⁴⁴, формирование нового национального промышленного консорциума, ориентированного на разработку и продвижение технологий ядерного синтеза⁴⁵, а также включение разработки термоядерного синтеза в ежегодные отчеты о работе правительства⁴⁶ и призывы к созданию «перспективной стратегии»⁴⁷ для формирующейся отрасли.

Что касается непосредственно правового регулирования термоядерного синтеза, то Китай в отличие от рассмотренных выше стран не пошел по пути создания отдельного законодательства в рассматриваемой сфере. Основу ядерной и радиационной безопасности реализуемых проектов до недавнего времени обеспечивали положения Закона о предотвращении и контроле радиоактивного загрязнения 2003 г.⁴⁸ и Закона о ядерной

безопасности 2017 г.⁴⁹ Однако вскоре после принятия последнего начались обсуждения вопросов по его пересмотру, завершившиеся принятием в апреле 2024 г. измененного Закона об атомной энергии⁵⁰, который призван служить руководящим документом для регулирования атомной энергетики, включая исследования и разработки зарождающейся термоядерной отрасли. Такой подход обусловлен отнесением к атомной энергии ядерных реакций как деления, так и синтеза (ст. 2).

Положения закона в полной мере отражают реализуемую в стране централизованную, поддерживаемую правительством стратегию и направлены на: инновационное развитие рассматриваемой сферы; поощрение исследований и разработок технологий на всех уровнях и их правительственную поддержку; формирование «профессиональной талантливой команды в области атомной энергетики»; повышение безопасности и экономики отрасли посредством разработки и реализации государством специальных исследований, в том числе по их рыночному применению с учетом соответствующих потребностей развития предприятий атомной энергетики, а также закрепление за государством направляющей роли в фискальных капиталовложениях, оптимизацию структуры капитальных вложений и повышение их эффективности, а также по усилению согласованности научно-технического планирования в области атомной энергетики и улучшения механизма связи для удовлетворения потребностей в научно-технических ресурсах и развитии технологий и распределения ресурсов.

Претерпело изменения и нормативное регулирование термоядерной энергетики. До недавнего времени в Китае отсутствовала регулирующая основа для лицензирования в данной сфере, нормативные правила безопасности для атомной энергетики дополнялись административными правилами, утвержденными Государственным

Congress and hereby promulgated by the Presidential Decree No. 6 of the People's Republic of China on June 28, 2003, and shall go into effect as of October 1, 2003). URL: <https://nnsa.mee.gov.cn/english/resources/laws/201805/P020180523610883384175.pdf> (дата обращения: 23.01.2025).

⁴⁹ См.: The Nuclear Safety Law of the People's Republic of China (Adopted on 1 September 2017 at the Twenty-ninth Session of the Standing Committee of the Twelfth National People's Congress). URL: https://www.oecd-nea.org/law/legislation/2017_china_nuclear_safety_law.pdf (дата обращения: 23.01.2025).

⁵⁰ См.: 中华人民共和国原子能法(草案) 第一章 总 则 (Закон об атомной энергии Китайской Народной Республики (проект)). URL: <https://npcobserver.com/wp-content/uploads/2024/04/Atomic-Energy-Law-Draft.pdf> (дата обращения: 23.01.2025).

⁴³ См.: Building a Fusion Empire as China Seeks Unlimited Energy. URL: <https://energy-oil-gas.com/news/building-a-fusion-empire-as-china-seeks-unlimited-energy/> (дата обращения: 23.01.2025).

⁴⁴ См.: Controlled nuclear fusion emerges as new frontier for China's venture capitalists. URL: <https://www.chinadaily.com.cn/a/202407/23/WS669f5ca3a31095c51c50f7ad.html> (дата обращения: 23.01.2025).

⁴⁵ См.: China launches fusion consortium to build "artificial sun". URL: <https://www.ans.org/news/article-5668/china-launches-fusion-consortium-to-build-artificial-sun/> (дата обращения: 23.01.2025).

⁴⁶ См.: China and the Race for Nuclear Fusion: Nuclear fusion is the next frontier in both climate change and great power competition. URL: <https://thediplomat.com/2024/06/china-and-the-race-for-nuclear-fusion/> (дата обращения: 23.01.2025).

⁴⁷ 多部门强调要前瞻性布局, 可控核聚变板块走高 (Многие ведомства подчеркнули необходимость перспективной планировки, и сектор управляемого ядерного синтеза вырос). URL: <https://m.jiemian.com/article/10881725.html> (дата обращения: 23.01.2025).

⁴⁸ См.: The Act of the People's Republic of China on Prevention and Control of Radioactive Pollution (Adopted at the Third Meeting of the Standing Committee of the Tenth National People's

советом (всего семь)⁵¹. А в марте 2023 г. Китайской национальной ядерной корпорацией и Международной организацией по стандартизации (ISO) был принят международный стандарт Китая в области ядерного синтеза, ставший не только первым стандартом в стране, но и первым международным стандартом в области ядерного синтеза, что знаменует собой важный шаг Китая вперед в развитии атомной энергетики. Стандарт ISO 4233:2023 «Технология ядерных реакторов. Термоядерные реакторы. Метод испытания на утечку горячего гелия для несущих давление, высокотемпературных компонентов термоядерных реакторов»⁵² важен для исследования и строительства термоядерных реакторов, так как гарантирует более безопасные и стабильные реакции ядерного синтеза и будет способствовать разработке большего числа технологий для обнаружения неправильного функционирования оборудования.

На передовом рубеже исследований и разработок в области термоядерного синтеза находится и Япония, где эксплуатируется 20 экспериментальных термоядерных устройств⁵³. Направления и темпы развития термоядерной энергетики в стране определены обнародованной в апреле 2023 г. первой Национальной стратегии по освоению энергии термоядерного синтеза⁵⁴, нацеленной на коммерциализацию технологии и создание экосистемы термоядерной промышленности. Документ, подчеркивая традиционный подход к разработке реакторов DEMO из программы ITER, отражает намерение страны войти в глобальную цепочку поставок, развивать академическую базу и передовые технологии в области термоядерной энергетики, предусматривает разработку руководящих принципов нормативного регулирования вопросов использования технологий термоядерной энергии и возлагает задачу по созданию к 2050 г. отрасли термоядерной энергетики на Японский совет по термоядерной энергетике⁵⁵ (основан в марте 2024 г.).

Еще одним важным шагом в данном направлении наряду с уточнением позиции термоядерной

энергии в Седьмом стратегическом энергетическом плане страны⁵⁶ стало участие Японии в разработке предлагаемой нормативной базы термоядерного синтеза в 2023 г.⁵⁷ Через межправительственную сеть Agile Nations Япония, Великобритания и Канада опубликовали первоначальные предложения по нормативной базе, применяемой к объектам термоядерной энергетики независимо от технологии термоядерного синтеза, заложив в основу регулирования принципы проинновационности, учета рисков, прозрачности, а также признание преимущества гармонизированного подхода.

Для регулирования термоядерного синтеза на национальном уровне была создана рабочая группа и установлены сроки: завершить выработку базовой концепции к концу 2024 финансового года⁵⁸, а разработку законодательства и нормативных правил к 2030 г.⁵⁹ Однако существуют опасения отставания от Великобритании и США, уже приступивших к разработке собственного регулирования⁶⁰, что может привести к потере Японией «важного актива»⁶¹ при обладании ею технологическим преимуществом.

В стадии разработки находится правовое регулирование термоядерного синтеза и в обладающей значительным экспертным потенциалом в ключевых областях, необходимых для создания зрелой термоядерной отрасли⁶², Канаде. В настоящее время в стране к данным технологиям применяется нормативная база, регулирующая использование атомной энергии, технологий и материалов в целях

⁵⁶ См.: URL: <https://www.jaif.or.jp/en/news/7138> (дата обращения: 23.01.2025).

⁵⁷ См.: Policy paper: Agile Nations working group on fusion energy regulation: initial recommendations. Published 16 October 2023. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/agile-nations-uk-japan-and-canada-joint-recommendations-on-fusion-energy/agile-nations-working-group-on-fusion-energy-regulation-initial-recommendations> (дата обращения: 23.01.2025).

⁵⁸ См.: 核融合発電に安全規制、政府がタスクフォース立ち上げ (Правительство создало рабочую группу по введению правил безопасности при производстве термоядерной энергии). URL: <https://newswitch.jp/p/41047> (дата обращения: 23.01.2025).

⁵⁹ См.: 核融合の国際競争力、法規制が左右 先行する英米を追う日本 (Международная конкурентоспособность ядерного синтеза зависит от законов и правил. Япония следует за ведущими Великобританией и США). URL: <https://business.nikkei.com/atcl/gen/19/00332/013000074/> (дата обращения: 23.01.2025).

⁶⁰ Япония так же, как и эти страны исходит из того, что нормы, регулирующие атомную энергетику, не подходят для термоядерного синтеза.

⁶¹ 経団連・十倉会長「日本は大切な財産を失う」 核融合炉規制の (Председатель Keidanren Токура: «Япония теряет важный актив» в отношении регулирования термоядерных реакторов). URL: <https://business.nikkei.com/atcl/gen/19/00703/122600002/> (дата обращения: 23.01.2025).

⁶² См.: Обзор новых технологий – 2024. Доклад Генерального директора МАГАТЭ (GC(68)/INF/4). С. 74.

⁵¹ См.: *Baojie Nie, Man Jiang, Muyi Ni, Fengchen Li*. Preliminary environmental radiation considerations for CFETR // *Fusion Engineering and Design*. 2019. Vol. 140. Pp. 16–22.

⁵² ISO 4233:2023 Reactor technology – Nuclear fusion reactors – Hot helium leak testing method for high temperature pressure-bearing components in nuclear fusion reactors. URL: <https://www.iso.org/ru/standard/79826.html> (дата обращения: 23.01.2025).

⁵³ См.: Термоядерный синтез в мире: обзор МАГАТЭ 2024 года. URL: https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/p15786-PAT005R_web.pdf. (дата обращения: 23.01.2025). С. 51.

⁵⁴ См.: Fusion Energy Innovation Strategy. 14 April, 2023. URL: https://www8.cao.go.jp/cstp/fusion/230426_strategy.pdf (дата обращения: 23.01.2025).

⁵⁵ См.: Japan Fusion Energy Council (J-Fusion). URL: <https://jfusion.jp/en/about/> (дата обращения: 23.01.2025).

защиты здоровья, безопасности и окружающей среды. В соответствии с Законом о ядерной безопасности и контроле (NSCA)⁶³ они попадают под регулируемую ответственность Канадской комиссии по ядерной безопасности (CNSC) и лицензируются в соответствии с Положением о ядерных установках и предписанном оборудовании класса II⁶⁴.

Признание необходимости дальнейшего развития регулирующего надзора за термоядерными установками, вызванного развитием технологий термоядерного синтеза, обусловило вынесение на обсуждение позиционного документа по регулированию технологий термоядерной энергетики⁶⁵. Согласно ему, регулирование объектов и деятельности по термоядерному синтезу будет осуществляться на основе их уровня риска или информации о них. Такой подход отличается от принятого для объектов и деятельности по делению по причине различных профилей риска объектов. Следующий этап работы – публикация дискуссионного документа для консультаций по потенциальным подходам к улучшению регулирования термоядерного синтеза – был запланирован на февраль 2025 г.

Несмотря на то что в Европе старт развитию термоядерного синтеза был дан еще в 1957 г. Договором о Евратоме, существующие амбициозные планы – намерение инициировать крупное инженерное проектирование для DEMO к 2030 г. и подготовить его к эксплуатации к 2040 г., отраженные в Европейской исследовательской дорожной карте⁶⁶, а также достигнутый мировой рекорд термоядерной энергии в 59 МДж в токамаке JET путем сжигания всего 170 микрограммов дейтерий-тритиевого топлива, в Европейском Союзе до сих пор отсутствует собственная полноценная нормативная база регулирования термоядерной энергетики. Причиной чего, по мнению экспертов, является характерная для ЕС фрагментация в подходах к ней⁶⁷.

С целью выявления и устранения пробелов в нормативных правовых актах и выработки

основы для ее разработки в 2021 г. Европейской Комиссией был подготовлен отчет «Рассмотрение вариантов регулирования термоядерных электростанций»⁶⁸. В документе, исходя из выявленных сходства и различий между термоядерным синтезом и делением с точки зрения безопасности, сделан вывод о неприменимости нормативно-правового регулирования атомной энергетики в полном объеме для новой технологии в силу его консервативности. И в качестве подхода к созданию режима нормативно-правового регулирования будущей термоядерной отрасли рекомендована адаптация существующего регулирования к уникальным проблемам безопасности при учете существующей неопределенности дальнейшего развития термоядерных технологий.

Для ускорения коммерциализации термоядерного синтеза в Европе Ассоциация термоядерной промышленности в 2024 г. обратилась к ЕС с Манифестом «Внедрение термоядерной энергетики в энергосистему»⁶⁹, призывающим ЕС обеспечить наличие соответствующей рискам и гармонизированной на международном уровне нормативной базы.

В этой части необходимо отметить международные усилия, направленные на расширение сотрудничества по гармонизации нормативного регулирования. Наряду с упомянутыми ранее совместными рекомендациями по нормативной базе, применяемой к объектам термоядерной энергетики, подготовленными Канадой, Великобританией, Японией, а также Бахрейном и Сингапуром, следует назвать подписанный 14 февраля 2024 г. Меморандум о взаимопонимании между Министерством энергетической безопасности Великобритании и Net Zero и Министерством природных ресурсов Канады⁷⁰, основанный на объявленном в ноябре 2023 г. стратегическом партнерстве Великобритании и США в области термоядерной энергетики⁷¹, направленным на поддержку программы Великобритании Fusion Futures. Содействие международной гармонизации нормативно-правовой базы,

⁶³ См.: Nuclear Safety and Control Act (S.C. 1997, p. 9). URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/N-28.3/> (дата обращения: 23.01.2025).

⁶⁴ См.: Class II Nuclear Facilities and Prescribed Equipment Regulations (SOR/2000-205). URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2000-205/page-1.html> (дата обращения: 23.01.2025).

⁶⁵ См.: Regulating fusion energy technology: Position paper. URL: <https://www.cnsccsn.gc.ca/eng/acts-and-regulations/fusion/positionpaper/> (дата обращения: 23.01.2025).

⁶⁶ См.: The EUROfusion Roadmap. URL: <https://euro-fusion.org/eurofusion/roadmap/> (дата обращения: 23.01.2025).

⁶⁷ См.: 3 Key Insights – Fusion in the EU. URL: <https://fusionenergyinsights.com/blog/post/3-key-insights-fusion-in-the-eu> (дата обращения: 23.01.2025).

⁶⁸ Papadopoulou M., Ibbott Ch., Passalacqua R., Eriksson L.-G. Exploring Regulatory Options for Fusion Power Plants Exploring Regulatory Options for Fusion Power Plants. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021.

⁶⁹ Bringing Fusion to the Grid: FIA's EU Manifesto. 2024. URL: https://drive.google.com/file/d/1l6seQS6BW3x_ap4y_308ECLIdfss9Rzf/view (дата обращения: 23.01.2025).

⁷⁰ См.: UK-Canada cooperation on fusion energy: memorandum of understanding. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-canada-cooperation-on-fusion-energy-memorandum-of-understanding/uk-canada-cooperation-on-fusion-energy-memorandum-of-understanding> (дата обращения: 23.01.2025).

⁷¹ См.: UK and US form major partnership to accelerate global fusion energy development. URL: <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-us-form-major-partnership-to-accelerate-global-fusion-energy-development> (дата обращения: 23.01.2025).

кодексов и стандартов, включая использование усилий по разработке правил Комиссии по ядерному регулированию США, а также текущих обсуждений под эгидой МАГАТЭ и Рабочей группы Agile Nations по термоядерной энергии, является одним из направлений стратегического партнерства Японии и США по ускорению демонстрации и коммерциализации термоядерной энергии⁷².

Выражает готовность к сотрудничеству для разработки глобальных стандартов безопасности или обсуждения технических вопросов термоядерной энергетики с нормативной точки зрения Корея⁷³ — страна, в планах которой строительство демонстрационной термоядерной установки к 2050 г.⁷⁴ и которая также все еще не создала правовую систему для его регулирования. Данный процесс, включая подготовку стандартов безопасности, начался еще в 2006 г. и ознаменовался принятием годом спустя Закона о содействии развитию термоядерной энергии (FEDPL)⁷⁵, вносящего необходимые для разработки дорожной карты развития термоядерного синтеза изменения в Закон о ядерной безопасности и оставляющий за последним вопросы безопасности и контроля в исследованиях и разработках в области термоядерной энергии. Однако внесение в него изменений, отвечающих требованиям, предъявляемым к управлению безопасностью термоядерного синтеза, сохраняет свою актуальность и сегодня.

Имеющиеся в Корею термоядерные установки из-за низкой радиоактивности и риска регулируются как ускорители. В юридической литературе справедливо отмечается, что требования безопасности для демонстрационных термоядерных реакторов будут принципиально иными, более строгими, чем для экспериментальных реакторов⁷⁶. На данном этапе, когда детальная проектная деятельность для реактора DEMO еще не началась, в стране осуществляется предварительный анализ безопасности и обсуждение

требований безопасности высшего уровня для будущих термоядерных реакторов⁷⁷.

Традиционно особое внимание развитию инновационных технологий уделяет Россия. В стране с 2021 г. реализуется комплексная программа «Развитие техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии»⁷⁸, включающая федеральный проект «Термоядерные и плазменные технологии». С 1 января 2025 г. началась работа над соответствующим направлением в рамках национального проекта «Новые атомные и энергетические технологии»⁷⁹, нацеленного на расширение глобального присутствия России на международном рынке атомных разработок. Заданные цели развития термоядерных технологий обуславливают необходимость совершенствования их нормативно-правового регулирования, так как вопросы обеспечения безопасности существующих и перспективных термоядерных и гибридных систем регламентированы не в полной мере⁸⁰.

Так, термоядерные установки в действующем законодательстве Российской Федерации не определены в качестве объектов регулирования. С целью преодоления этой неопределенности ведется разработка проекта изменений в Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», а также проработка подходов к регулированию и обеспечению безопасности установок управляемого термоядерного синтеза⁸¹. В этой части следует отметить подход, предлагаемый в «Глоссарии для установок управляемого термоядерного синтеза»⁸², разработка которого была направлена на выработку единой терминологии,

⁷² См.: Japan and USA form strategic partnership for fusion. 11 April 2024. URL: <https://www.world-nuclear-news.org/articles/japan-and-usa-form-strategic-partnership-for-fusion> (дата обращения: 23.01.2025).

⁷³ См.: Young-Joon Choi, Beom-seok Han, Seong-cheon Kam, Sang-ryeol Park, Ho-kee Kim. Development Status of Regulatory Infrastructure for Fusion Energy. URL: https://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/P_1356_CD_web/Papers/Choi%20Paper%20SESE-O-6.pdf (дата обращения: 23.01.2025).

⁷⁴ См.: Обзор новых технологий — 2024. Доклад Генерального директора МАГАТЭ (GC(68)/INF/4). С. 66.

⁷⁵ См.: Fusion Energy Development Promotion Act. URL: https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=51422&type=part&key=18 (дата обращения: 23.01.2025).

⁷⁶ См.: Cho J., Heo G., Lee Y.S., Kim H.J. Comparative Study on the Safety Characteristics of Fission and Fusion Power Plants in Korea // Fusion Science and Technology. 2011. Vol. 60 (1T). Pp. 69–74.

⁷⁷ См.: Sungbo Moon, Hangsung Kim, Mu-Young Ahn et al. Chapter 9.6 — Safety assessments in the Republic of Korea // Fusion Energy Technology R&D Priorities / ed. by El-Guebaly L.A. Elsevier, 2025. Pp. 309–311.

⁷⁸ См.: Указ Президента РФ от 14.04.2022 № 202 «О продлении срока действия комплексной программы “Развитие техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации на период до 2024 года”» // СЗ РФ. 2022. № 16, ст. 2649.

⁷⁹ См.: Новые атомные и энергетические технологии. URL: <https://национальныепроекты.рф/new-projects/novye-atomnye-i-energeticheskie-tekhnologii/> (дата обращения: 23.01.2025).

⁸⁰ См.: Ферапонтов А.В., Хамаза А.А., Шарафутдинов Р.Б. и др. Создание и совершенствование регулирующей основы безопасности при использовании атомной энергии // Ядерная и радиационная безопасность. 2022. № 2 (104). С. 5–30.

⁸¹ См.: Курындин А.В., Киркин А.М., Синегрибов С.В., Бучихин М.А. Подходы к учету особенностей инновационных ядерных и термоядерных технологий при их регулировании и обеспечении безопасности // X Междунар. науч.-практ. конф. молодых ученых и специалистов атомной отрасли «Команда»: сб. тезисов, Санкт-Петербург, 27–30 июня 2023 года. СПб., 2023. С. 73.

⁸² Шарафутдинов Р.Б., Курындин А.В., Киркин А.М. и др. Установки управляемого термоядерного синтеза. Глоссарий (первая редакция). М., 2023.

применяемой на всех этапах жизненного цикла таких установок. В соответствии с ним, в отношении потенциально более опасных термоядерных технологий регулирование рекомендуется осуществлять в соответствии с нормативными документами в области использования атомной энергии, в то время как к уже находящимся в эксплуатации устройствам термоядерного синтеза применение таковых нецелесообразно.

* * *

Проведенный анализ современного состояния нормативно-правового регулирования термоядерного синтеза как на международном, так и на национальном уровнях показал, что далеко не все государства успели к настоящему времени создать собственную нормативно-правовую базу в данной сфере, а также позволил сделать вывод о реализации различных подходов к регулированию данной технологии. Большинство рассмотренных государств придерживаются (или заявили о таком намерении) подхода, направленного на отделение термоядерных технологий от атомных. Различия между данными технологиями и, соответственно, установками, обусловленные разной степенью потенциальной опасности и риска, а также физическими принципами, являются одной из причин такого решения. Другая причина кроется в стремлении избежать излишнего нормативного бремени и затрат, тем самым ускорив процедуры лицензирования и сократив задержки коммерциализации технологии, в противовес противоположному подходу, охватывающему как деление, так и синтез, который на ранней стадии развития термоядерной энергетики может привести к обратному эффекту, а также оказать негативное влияние на общественное мнение относительно ее приемлемости.

Следует отметить и диаметрально противоположные различия в позициях относительно эволюционного подхода — установления детерминированных требований к регулированию термоядерного синтеза по мере развития технологии: в то время как одни государства (например, США) допускают пересмотр правовых и регулирующих норм, предполагая, что требования безопасности для демонстрационных термоядерных реакторов будут иными, чем для существующих в настоящее время экспериментальных термоядерных реакторов, другие (Великобритания) исходят из того, что будущие объекты термоядерной энергетики будут регулироваться в соответствии с уже существующей правовой базой для термоядерной энергетики.

Появление столь разных подходов к регулированию придает особую актуальность вопросу их гармонизации на международном уровне, что, в свою очередь, требует развития и укрепления

международного сотрудничества с целью разработки согласованных принципов обеспечения общих уровней безопасности и защиты в области использования термоядерной энергии.

Таким образом, выход «проактивного» подхода за рамки национальной сферы нормативно-правового регулирования, являющийся инновационным для современного международного атомного права, позволит сменить приоритеты международной повестки с краткосрочных на долгосрочные, основанные на выявлении потенциальных рисков и предусматривающие превентивные меры, а не на попытках устранить пробелы реактивным путем или минимизировать причиненный вред.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Курындин А. В., Киркин А. М., Синегрибов С. В., Бучихин М. А.* Подходы к учету особенностей инновационных ядерных и термоядерных технологий при их регулировании и обеспечении безопасности // X Междунар. науч.-практ. конф. молодых ученых и специалистов атомной отрасли «Команда»: сб. тезисов, Санкт-Петербург, 27–30 июня 2023 года. СПб., 2023. С. 73.
2. *Лизикова М. С.* Международное атомное право: инновационное развитие правовой среды // Труды ИГП РАН. 2023. Т. 18. № 5. С. 80–97.
3. *Ферапонтов А. В., Хамаза А. А., Шарафутдинов Р. Б. и др.* Создание и совершенствование регулирующей основы безопасности при использовании атомной энергии // Ядерная и радиационная безопасность. 2022. № 2 (104). С. 5–30.
4. *Шарафутдинов Р. Б., Курындин А. В., Киркин А. М. и др.* Установки управляемого термоядерного синтеза. Глоссарий (первая редакция). М., 2023.
5. *Baojie Nie, Man Jiang, Muyi Ni, Fengchen Li.* Preliminary environmental radiation considerations for CFETR // Fusion Engineering and Design. 2019. Vol. 140. Pp. 16–22.
6. *Cho J., Heo G., Lee Y. S., Kim H. J.* Comparative Study on the Safety Characteristics of Fission and Fusion Power Plants in Korea // Fusion Science and Technology. 2011. Vol. 60 (1T). Pp. 69–74.
7. *El-Guebaly L.* Managing Fusion Radioactive Materials: Approaches and Challenges Facing Fusion in the 21st century // Fusion Science and Technology. 2023. Vol. 78 (8). Pp. 919–931.
8. *Elbez-Uzana J., Williams L., Forbes S. et al.* Recommendations for the Future Regulation of Fusion Power Plants // Nuclear Fusion. 2024. Vol. 64 (3).
9. *Kim J., Kim Y., Kang C. et al.* Safeguardability evaluation for a conceptual tritium production facility // Nuclear Engineering and Technology. 2024. Art. 103226.
10. *Langengen T., Macon-Cooney B.* Revitalising Nuclear: The UK Can Be the Home of Commercial Fusion: Paper 23rd January 2025. URL: <https://institute.global/insights/climate-and-energy/revitalising-nuclear-the-uk-can-be-the-home-of-commercial-fusion> (дата обращения: 23.01.2025).

11. *Mohamed M., Zakuan N.D., Tengku Hassan T.N.A. et al.* Global Development and Readiness of Nuclear Fusion Technology as the Alternative Source for Clean Energy Supply // *Sustainability*. 2024. Vol. 16 (10). Art. 4089.
12. *Peckinpaugh T.L., Stimers R.P., O'Neill M.L., Johns A.F.* Overview of Policy and Technical Progress in Fusion Energy Development Around the World. URL: <https://newenergytimes.com/v2/sr/iter/public/NATIONAL-LAW-REV-20200402.pdf> (дата обращения: 23.01.2025).
13. *Roma A.C., Desai S.S.* The Regulation of Fusion – A Practical and Innovation-Friendly Approach. February 2020. URL: https://www.hoganlovells.com/~media/hogan-lovells/pdf/2020-pdfs/2020_02_14_hogan_lovells_the_regulation_of_fusion_a-practical.pdf (дата обращения: 23.01.2025).
14. *Sauter P.* Safeguarding Nuclear Fusion – Nuclear Non-Proliferation Law in a Fusion-Powered Future // *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2023-13*. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4448671
15. *Sungbo Moon, Hangsung Kim, Mu-Young Ahn et al.* Chapter 9.6 – Safety assessments in the Republic of Korea // *Fusion Energy Technology R&D Priorities* / ed. by El-Guebaly L.A. Elsevier, 2025. Pp. 309–311.
16. *Tonhauser W., Olajos K.T.* Nuclear fusion: Legal aspects // *Nuclear Law Bulletin*. 2023. No. 111. P. 57–74.
5. *Baojie Nie, Man Jiang, Muyi Ni, Fengchen Li.* Preliminary environmental radiation considerations for CFETR // *Fusion Engineering and Design*. 2019. Vol. 140. Pp. 16–22.
6. *Cho J., Heo G., Lee Y.S., Kim H.J.* Comparative Study on the Safety Characteristics of Fission and Fusion Power Plants in Korea // *Fusion Science and Technology*. 2011. Vol. 60 (1T). Pp. 69–74.
7. *El-Guebaly L.* Managing Fusion Radioactive Materials: Approaches and Challenges Facing Fusion in the 21st century // *Fusion Science and Technology*. 2023. Vol. 78 (8). Pp. 919–931.
8. *Elbez-Uzana J., Williams L., Forbes S. et al.* Recommendations for the Future Regulation of Fusion Power Plants // *Nuclear Fusion*. 2024. Vol. 64 (3).
9. *Kim J., Kim Y., Kang C. et al.* Safeguardability evaluation for a conceptual tritium production facility // *Nuclear Engineering and Technology*. 2024. Art. 103226.
10. *Langengen T., Macon-Cooney B.* Revitalising Nuclear: The UK Can Be the Home of Commercial Fusion: Paper 23rd January 2025. URL: <https://institute.global/insights/climate-and-energy/revitalising-nuclear-the-uk-can-be-the-home-of-commercial-fusion> (accessed: 23.01.2025).
11. *Mohamed M., Zakuan N.D., Tengku Hassan T.N.A. et al.* Global Development and Readiness of Nuclear Fusion Technology as the Alternative Source for Clean Energy Supply // *Sustainability*. 2024. Vol. 16 (10). Art. 4089.
12. *Peckinpaugh T.L., Stimers R.P., O'Neill M.L., Johns A.F.* Overview of Policy and Technical Progress in Fusion Energy Development Around the World. URL: <https://newenergytimes.com/v2/sr/iter/public/NATIONAL-LAW-REV-20200402.pdf> (accessed: 23.01.2025).
13. *Roma A.C., Desai S.S.* The Regulation of Fusion – A Practical and Innovation-Friendly Approach. February 2020. URL: https://www.hoganlovells.com/~media/hogan-lovells/pdf/2020-pdfs/2020_02_14_hogan_lovells_the_regulation_of_fusion_a-practical.pdf (accessed: 23.01.2025).
14. *Sauter P.* Safeguarding Nuclear Fusion – Nuclear Non-Proliferation Law in a Fusion-Powered Future // *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2023-13*. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4448671
15. *Sungbo Moon, Hangsung Kim, Mu-Young Ahn et al.* Chapter 9.6 – Safety assessments in the Republic of Korea // *Fusion Energy Technology R&D Priorities* / ed. by El-Guebaly L.A. Elsevier, 2025. Pp. 309–311.
16. *Tonhauser W., Olajos K.T.* Nuclear fusion: Legal aspects // *Nuclear Law Bulletin*. 2023. No. 111. P. 57–74.

REFERENCES

1. *Kuryndin A.V., Kirkin A.M., Sinigribov S.V., Buchikhin M.A.* Approaches to taking into account the features of innovative nuclear and thermonuclear technologies in their regulation and safety // *X International Scientific and Practical Conference of Young Scientists and specialists of the nuclear industry "Team": collection of abstracts*, St. Petersburg, June 27–30, 2023. SPb., 2023. P. 73 (in Russ.).
2. *Lizikova M.S.* International Atomic Law: innovative development of the legal environment // *Proceedings of IGP RAS*. 2023. Vol. 18. No. 5. Pp. 80–97 (in Russ.).
3. *Ferapontov A.V., Khamaza A.A., Sharafutdinov R.B. et al.* Creation and improvement of the regulatory framework for safety in the use of atomic energy // *Nuclear and radiation safety*. 2022. No. 2 (104). Pp. 5–30 (in Russ.).
4. *Sharafutdinov R.B., Kuryndin A.V., Kirkin A.M. et al.* Installations of controlled thermonuclear fusion. Glossary (first edition). M., 2023 (in Russ.).
5. *Baojie Nie, Man Jiang, Muyi Ni, Fengchen Li.* Preliminary environmental radiation considerations for CFETR // *Fusion Engineering and Design*. 2019. Vol. 140. Pp. 16–22.
6. *Cho J., Heo G., Lee Y.S., Kim H.J.* Comparative Study on the Safety Characteristics of Fission and Fusion Power Plants in Korea // *Fusion Science and Technology*. 2011. Vol. 60 (1T). Pp. 69–74.
7. *El-Guebaly L.* Managing Fusion Radioactive Materials: Approaches and Challenges Facing Fusion in the 21st century // *Fusion Science and Technology*. 2023. Vol. 78 (8). Pp. 919–931.
8. *Elbez-Uzana J., Williams L., Forbes S. et al.* Recommendations for the Future Regulation of Fusion Power Plants // *Nuclear Fusion*. 2024. Vol. 64 (3).
9. *Kim J., Kim Y., Kang C. et al.* Safeguardability evaluation for a conceptual tritium production facility // *Nuclear Engineering and Technology*. 2024. Art. 103226.
10. *Langengen T., Macon-Cooney B.* Revitalising Nuclear: The UK Can Be the Home of Commercial Fusion: Paper 23rd January 2025. URL: <https://institute.global/insights/climate-and-energy/revitalising-nuclear-the-uk-can-be-the-home-of-commercial-fusion> (accessed: 23.01.2025).
11. *Mohamed M., Zakuan N.D., Tengku Hassan T.N.A. et al.* Global Development and Readiness of Nuclear Fusion Technology as the Alternative Source for Clean Energy Supply // *Sustainability*. 2024. Vol. 16 (10). Art. 4089.
12. *Peckinpaugh T.L., Stimers R.P., O'Neill M.L., Johns A.F.* Overview of Policy and Technical Progress in Fusion Energy Development Around the World. URL: <https://newenergytimes.com/v2/sr/iter/public/NATIONAL-LAW-REV-20200402.pdf> (accessed: 23.01.2025).
13. *Roma A.C., Desai S.S.* The Regulation of Fusion – A Practical and Innovation-Friendly Approach. February 2020. URL: https://www.hoganlovells.com/~media/hogan-lovells/pdf/2020-pdfs/2020_02_14_hogan_lovells_the_regulation_of_fusion_a-practical.pdf (accessed: 23.01.2025).
14. *Sauter P.* Safeguarding Nuclear Fusion – Nuclear Non-Proliferation Law in a Fusion-Powered Future // *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2023-13*. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4448671
15. *Sungbo Moon, Hangsung Kim, Mu-Young Ahn et al.* Chapter 9.6 – Safety assessments in the Republic of Korea // *Fusion Energy Technology R&D Priorities* / ed. by El-Guebaly L.A. Elsevier, 2025. Pp. 309–311.
16. *Tonhauser W., Olajos K.T.* Nuclear fusion: Legal aspects // *Nuclear Law Bulletin*. 2023. No. 111. P. 57–74.

Сведения об авторе

ЛИЗИКОВА Марина Сергеевна –
кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник сектора
гражданского и предпринимательского права
Института государства и права
Российской академии наук;
119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Authors' information

LIZIKOVA Marina S. –
PhD in Law,
Senior Researcher,
Sector of Civil and Business Law,
Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences;
10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

УДК 341.38

ГУМАНИТАРНОЕ РАЗМИНИРОВАНИЕ ПОСТРАДАВШИХ ОТ ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА ТЕРРИТОРИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

© 2025 г. В. А. Батырь

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: batyr_62@mail.ru

Поступила в редакцию 05.03.2025 г.

Аннотация. В статье: 1) определены угрозы, которые несет загрязнение территорий и акваторий 17 субъектов Российской Федерации минами и неразорвавшимися боеприпасами; определено, что деятельность, связанная с разминированием, предусматривает достижение новой (18-й) цели устойчивого развития; отмечено, что существует два вида разминирования (военное и гуманитарное) и сформулированы их определения; отмечены международно-правовые основы гуманитарного разминирования; очерчен круг международно-правовых обязательств России по трем международным договорам и дополнительным протоколам к ним; установлено, что международное сотрудничество в сфере противоминной деятельности осуществляется на универсальном, региональном и двустороннем уровнях; выявлены механизмы задействования потенциала Организации Объединенных Наций и Содружества Независимых Государств в деятельности по гуманитарному разминированию; 2) рассмотрены зарубежные практики в области правового регулирования противоминной деятельности; установлено, что в «благополучных» государствах противоминное законодательство направлено вовне и преимущественно регулирует поддержку гуманитарного разминирования за рубежом как оказание услуг; в государствах, территории которых подверглись минному загрязнению, принимается специальное законодательство по противоминной деятельности, создаются органы контроля и координации деятельности, а государственные программы разминирования реализуются во взаимодействии с Программой развития ООН (ПРООН) и Службой ООН по вопросам разминирования (ЮНМАС); 3) представлена концепция правового регулирования противоминной деятельности в Российской Федерации; предложена концепция федерального закона «О противоминной деятельности», определена сфера правового регулирования противоминной деятельности и сформулировано ее определение, цели и принципы; определены полномочия национального органа по вопросам противоминной деятельности (Российского национального противоминного центра), комиссии по вопросам аккредитации операторов противоминной деятельности, центра противоминных операций и инспекции по контролю противоминной деятельности; обоснована необходимость принятия государственной программы противоминной деятельности (программы «Гуманитарное разминирование в целях развития»); предложено понятие предпринимательской деятельности при осуществлении противоминных мероприятий и особенности осуществления аутсорсинга как передачи части государственных функций по гуманитарному разминированию частным компаниям в рамках осуществления государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: разминирование, гуманитарное разминирование, минное загрязнение территории, противоминная деятельность, цели устойчивого развития, международно-правовое регулирование противоминной деятельности, международное сотрудничество в вопросах противоминной деятельности, законодательство о противоминной деятельности, международный противоминный центр, правотворчество, законотворческая деятельность, государственная программа, аутсорсинг, государственно-частное партнерство, проект федерального закона «О противоминной деятельности».

Цитирование: Батырь В.А. Гуманитарное разминирование пострадавших от вооруженного конфликта территорий Российской Федерации: постановка проблемы // Государство и право. 2025. № 4. С. 142–176.

DOI: 10.31857/S1026945225040112

HUMANITARIAN DEMINING OF THE TERRITORIES OF THE RUSSIAN FEDERATION AFFECTED BY THE ARMED CONFLICT: PROBLEM STATEMENT

© 2025 V. A. Batyr'

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

E-mail: batyr_62@mail.ru

Received 05.03.2025

Abstract. Firstly, the article identifies the threats posed by the contamination of the territories and waters of 17 subjects of the Russian Federation with mines and unexploded ordnance; it is determined that mine action provides for the achievement of the new (18th) Sustainable Development Goal; it is noted that there are two types of mine clearance (military and humanitarian) and their definitions are formulated.; the international legal foundations of humanitarian demining are noted; the range of Russia's international legal obligations under three international treaties and additional protocols to them is outlined; it is established that international cooperation in the field of mine action is carried out at the universal, regional and bilateral levels; mechanisms for using the potential of the United Nations and the CIS in humanitarian demining are identified; secondly, foreign practices in the field of legal regulation of mine action have been reviewed; it has been established that in "prosperous" states, mine action legislation is directed externally and primarily regulates support for humanitarian demining abroad as a service provision; in States whose territories have been contaminated with mines, special legislation on mine action is being adopted, control and coordination bodies are being established., and state mine clearance programs are implemented in cooperation with UNDP and UNMAS; thirdly, the concept of legal regulation of mine action in the Russian Federation is presented; the concept of the federal law "On mine action" is proposed, the scope of legal regulation of mine action is defined and its definition, goals and principles are formulated; the powers of the national mine action authority (the Russian National Mine Action Center), the commission on accreditation of mine action operators are defined. activities, the mine action operations center and the mine action control inspectorate; the necessity of adopting a state mine action program is substantiated (the Humanitarian Mine Clearance for Development program); the concept of entrepreneurial activity in the implementation of mine action measures and the specifics of outsourcing as the transfer of part of the state functions of humanitarian demining to private companies within the framework of public-private partnership is proposed.

Key words: mine clearance, humanitarian mine clearance, mine contamination of the territory, mine action, sustainable development goals, international legal regulation of mine action, international cooperation in mine action, legislation on mine action, international mine action center, law-making, legislative activity, state program, outsourcing, public-private partnership, draft federal law "On mine action".

For citation: Batyr', V.A. (2025). Humanitarian demining of the territories of the Russian Federation affected by the armed conflict: problem statement // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 4, pp. 142–176.

Актуальность разработки и продвижения концептуальных подходов по нормативному правовому регулированию противоминной деятельности, в том числе связанной с гуманитарным разминированием пострадавших от вооруженного конфликта территорий Российской Федерации, обусловлена следующими обстоятельствами.

Во-первых, после завершения специальной военной операции на огромных участках территорий и акваторий как четырех новых регионов (суммарно площадь Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей составляет 108 844 км²), так и 13 пострадавших от актов агрессии украинского

режима субъектов Российской Федерации¹ необходимо будет предметно заниматься проблемами гуманитарного разминирования² с целью последующего восстановления разрушенных территорий, возрождения сельского и городского хозяйства,

¹ К ним относятся: Республика Крым; г. Севастополь; Смоленская, Брянская, Калужская, Орловская, Тульская, Курская, Белгородская, Воронежская, Липецкая, Ростовская области; Краснодарский край.

² В докладе Генерального секретаря ООН «Помощь в деятельности, связанной с разминированием» 31 июля 2023 г. отмечено, что «на Украине обширные участки земли теперь небезопасны для гражданского населения и сельскохозяйственного использования, полный масштаб загрязнения взрывоопасными боеприпасами можно определить только после того, как будут созданы условия для проведения оценки».

обеспечения устойчивого развития, создания безопасной среды для нынешнего и будущих поколений. Безусловно, прямой обязанностью государства является постконфликтная реабилитация территорий для безопасного проживания граждан³.

Во-вторых, существует два типа разминирования⁴: военное⁵ и гуманитарное. Под *гуманитарным разминированием* понимается деятельность, выполняемая вне районов боевых действий во взаимодействии с органами местного самоуправления (территориальной администрацией), которая приводит к устранению опасностей (рисков), связанных с взрывоопасными предметами (далее – ВОП)⁶, включающая проведение сплошного обследования местности и объектов на предмет наличия ВОП, составление карт, поиск и обезвреживание ВОП, подготовку документации после проведения разминирования, в том числе на передачу разминированных территорий⁷ заказчику работ и последующее их введение в деловой оборот. Целью гуманитарного разминирования является восстановление мира и безопасности на уровне муниципального образования (по терминологии ООН, «территориальной общины»). Гуманитарное разминирование может осуществляться как военнослужащими, так и сотрудниками служб

по чрезвычайным ситуациям⁸, а также сотрудниками частных организаций, заключивших договоры о разминировании с государственными и международными органами⁹.

В-третьих, многие исследователи отмечают, что глобальная гуманитарная проблема обезвреживания мин¹⁰ и выполнения требований ООН к качеству разминирования (удаление не менее 99,6% взрывоопасных предметов, находящихся в земле на глубине до 20 см) не находит удовлетворительного решения¹¹. В послевоенный период разминирование территорий производится недопустимо медленно¹², земли долгое время остаются опасными для осуществления хозяйственной деятельности¹³.

⁸ Обезвреживанием самодельных взрывных устройств, используемых террористами и другими преступниками, занимаются обычно специальные подразделения полиции и спецслужб (в Российской Федерации – инженерно-саперные подразделения МВД и ФСБ).

⁹ Самой масштабной операцией по разминированию, осуществленной на коммерческой основе, было разминирование территории Кувейта после войны в Персидском заливе 1991 г. Оно обошлось в 700 млн долл., в нем участвовали 4 тыс. иностранных саперов, 84 из которых погибли. В 2015 г., после 22 лет работы по разминированию, во время которой было обезврежено более 200 тыс. мин, был объявлен свободным от мин Мозамбик.

¹⁰ Под «минами» или «наземными минами» понимаются прежде всего противопехотные мины. Однако для обозначения взрывных устройств используется постоянно растущий набор терминов, например: «неразорвавшиеся боеприпасы», «взрывоопасные пережитки войны», «оставленные взрывоопасные боеприпасы», «взрывоопасные боеприпасы», «кассетные боеприпасы» (и суббоеприпасы), а также «самодельные взрывные устройства». Стоимость мины колеблется от 3 до 30 долл., а стоимость обезвреживания одной мины составляет от 300 до 1000 долл. (см.: Буше-Сольнье Ф. Практический словарь гуманитарного права / пер. с франц. Е. Кирпичниковой и В. Садитдиновой. М., 2008).

¹¹ См.: Валецкий О. В. Минное оружие: вопросы минирования и разминирования. М., 2009; Рахимов С. Ф. Защита прав ребенка и проблемы запрещения оружия неизбирательного действия // Пробелы в росс. законодательстве. 2009. № 1. С. 106–108; Рачков М. Ю. Мобильные автономные системы для автоматизации разминирования // Машиностроение и инженерное образование, 2005. № 2. С. 2–10; Kalinichenko V. P., Larin G. S. Intra-Soil Demining Humanitarian System for Compulsory Blasting of Mines // Voennyi Sbornik. 2018. No. 6 (2). Pp. 45–67.

¹² См.: Иванченко Н. Ю. Разминирование территории Карелии в 1944–1946 гг. // Военно-исторический журнал. 2010. № 12. С. 40–43; Кориунов Э. Л. Разминирование Северо-Западных территорий России (1944–2009 гг.) // Защита и безопасность. 2010. № 52. С. 38–40; Шеломенцев С. В., Юхин А. Н., Токарев А. П. Опыт работы по разминированию местности, проводимых силами подразделений МЧС России // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. 2010. № 2. С. 50–55.

¹³ На территории девяти субъектов Российской Федерации, где проходили бои во время Великой Отечественной войны, требуют разминирования свыше 5400 км² земель (см.: Сердцев Н. И., Аверченко А. М., Пахомов В. П. и др. Гуманитарное разминирование: состояние, задачи и пути их решения // Стратегическая стабильность. 2000. № 2. С. 33–40).

³ См.: International Standards for Humanitarian Mine Clearance Operations. NY, 2000.

⁴ Разминирование включает фактическое извлечение из земли и иных объектов наземных мин и неразорвавшихся боеприпасов (взрывоопасных предметов) и их уничтожение, а также съемку, картографирование и маркировку опасных зон. В более широком аспекте *противоминая деятельность* включает в себя пропаганду, помощь жертвам, уничтожение запасов противопехотных мин, просвещение о минной опасности и научные исследования.

⁵ Военное разминирование – это процесс, который осуществляют военнослужащие, чтобы расчистить безопасный путь для продвижения во время конфликта. В этом случае мины обезвреживаются только тогда, когда они блокируют стратегические пути, необходимые для продвижения или отступления войск. Минобороны России на основании п. п. 59 п. 7 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, координирует деятельность... по вопросам технического прикрытия, восстановления, заграждения, разминирования участков инфраструктуры железнодорожного транспорта Российской Федерации общего пользования на *театрах военных действий* в соответствии с планами оперативного применения войск военных округов... в целях обороны страны и безопасности государства.

⁶ К взрывоопасным предметам относятся боеприпасы и взрывные устройства, включая самодельные, содержащие взрывчатые вещества.

⁷ См.: Статья 1 Соглашения о сотрудничестве инженерных войск вооруженных сил государств – участников Содружества Независимых Государств в области гуманитарного разминирования (Минск, 30 мая 2014 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/420229317>

В-четвертых, негативной чертой действующих процедур разминирования является применение в 80% случаев поиска взрывоопасных предметов вручную¹⁴, а также явно устаревших либо чрезвычайно дорогих способов разминирования¹⁵. По некоторым оценкам, количество подготовленных и готовых к выполнению задач российских специалистов сейчас не превышает 1 тыс. чел. В совокупности ручным способом такое количество специалистов за год (в сезон полевых работ) может очистить порядка 10 тыс. га, что эквивалентно 100 км². И это оптимистичный прогноз¹⁶.

В-пятых, деятельность, связанная с разминированием, служит ускорителем осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.¹⁷ и предусматривает достижение новой, 18-й цели¹⁸, — на основе принципа «никого не оставить позади». Борьба с минной угрозой прямо согласуется с 12 из 17 целей ООН в области устойчивого развития и косвенно — с пятью другими целями¹⁹. О важности проблемы говорит и тот факт, что 8 декабря 2005 г. Генеральная Ассамблея ООН на пленарном заседании постановила (A/RES/60/97)²⁰ официально провозгласить 4 апреля Международным днем просвещения по вопросам минной опасности и помощи в деятельности, связанной с разминированием.

В-шестых, побуждающим фактором к проведению исследований в указанной области является содержащийся в п/п. «е» п. 4 резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 2021 г.

¹⁴ См.: Карев А. И., Раевский В. Г., Коняев Ю. А. и др. Мобильный комплекс обнаружения взрывчатых веществ. Технология разминирования XXI века // Электроника. Наука. Технологии. Бизнес. 2002. № 1 (37). С. 54–58.

¹⁵ По мнению экспертов, при использовании существующих технологий на разминирование во всем мире потребуется около тысячи лет и до 100 млрд долл., при этом на каждые 5 тыс. обезвреженных мин придется один погибший и двое раненых саперов (см.: Парафонова В. Мины живут дольше людей // Наука и жизнь. 2002. № 6. С. 30–33).

¹⁶ См.: URL: <https://www.ratm.ru/press-center/news/chastnyy-biznes-idyet-v-gumanitarnoe-razminirovanie/> Работы по разминированию могут проводиться исключительно в теплое время года, когда специальным приспособлением (саперным шупом) можно проверить грунт. В таких условиях высококвалифицированный сапер может в месяц очистить порядка 1–2 га земли.

¹⁷ См.: URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/>

¹⁸ Так, Азербайджан, Камбоджа и Лаосская Народно-Демократическая Республика приняли на национальном уровне 18-ю цель в области устойчивого развития, касающуюся деятельности, связанной с разминированием.

¹⁹ См. подр.: Право устойчивого развития и ESG-стандарты: учебник / под общ. ред. М. В. Мажориной, Б. А. Шахназарова. М., 2023.

²⁰ См.: URL: <https://www.un.org/ru/observances/mine-awareness-day>

(A/RES/76/74)²¹ призыв к государствам-членам оказывать государствам, затронутым минной проблемой, запрашиваемую ими и подходящую к ситуации поддержку, в частности в том, чтобы «проводились ориентированные на пользователя научные исследования и практические разработки, посвященные эффективной, надежной, подходящей и экологичной методике и технике противоминной деятельности».

Отмеченные обстоятельства позволяют констатировать, что проблема гуманитарного разминирования пострадавших от вооруженного конфликта территорий Российской Федерации существует, необходимо определить составляющие ее элементы и в постановочном плане обозначить лишь некоторые пути ее решения, основываясь как на международно-правовых обязательствах государства, так и на имеющемся зарубежном опыте противоминной деятельности.

В отечественной и зарубежной научной литературе были рассмотрены различные аспекты правового регулирования противоминной деятельности, в частности: история становления²² и современная договорная база²³, взаимодействие гражданского общества²⁴ и международных неправительственных организаций²⁵, разоруженческие аспекты²⁶,

²¹ См.: URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3951766?ln=en&v=pdf>

²² Об истории принятия Конвенции о запрещении мин 1997 г. см.: Maslen S., Herby P. An international ban on anti-personnel mines: history and negotiation of the “Ottawa treaty” // International Review of the Red Cross (1961/1997). 1998. Vol. 38. No. 325. Pp. 693–713. URL: <https://international-review.icrc.org/articles/international-ban-anti-personnel-mines-history-and-negotiation-ottawa-treaty>

²³ О договорах об обычных вооружениях см.: Onwuatuegwu C. An appraisal of the laws on conventional weapons // Journal of Refugee Law and International Criminal Justice. 2022. Vol. 1. No. 1. Pp. 1–26; Матюз Р. Д. Конвенция 1980 г. о конкретных видах обычного оружия: хорошая основа, вопреки прежним разочарованиям // Междунар. журнал Красного Креста. 2001. № 841–844. С. 213–238; Херби П., Нюйтен А. Р. Взрывоопасное наследие войны. Защита гражданского населения: дополнительный протокол к конвенции 1980 г. по конкретным видам обычного оружия // Там же. С. 239–253.

²⁴ Обзор деятельности организаций гражданского общества по запрету мин см.: Koorey S., Persi V. L. Civil society coalitions and the humanitarian campaigns to ban landmines and cluster munitions // Human Rights in War. Canberra, 2020. Pp. 1–18; О деятельности Женевского призыва по привлечению вооруженных негосударственных субъектов к запрету наземных мин с 2000 по 2007 г. см.: Bongard P. Engaging armed non-state actors in a landmine ban: a review of Geneva Call’s action, 2000–2007 // The Journal of Conventional Weapons Destruction. 2008. Vol. 12. No. 1. Pp. 73, 74.

²⁵ О роли международных неправительственных организаций см.: Anderson K. The Ottawa convention banning landmines, the role of international nongovernmental organizations and the idea of international civil society // European Journal of International Law. 2000. Vol. 11. No. 1. Pp. 91–120.

²⁶ См.: Borrie J., Randin V. M. Disarmament as humanitarian action. NY, 2006.

соотношение вопросов безопасности и международного гуманитарного права²⁷, вопросы контроля²⁸, соотношение кампаний по борьбе с наземными минами и стрелковым оружием²⁹, деятельность негосударственных вооруженных структур³⁰, а также некоторые этические аспекты³¹. Однако некоторые авторы наивно полагают, что «для реального ограничения и запрета применения минного оружия необходимо максимально минимизировать, а в идеале — полностью исключить возможность возникновения и развития локальных вооруженных конфликтов»³². Очевидно, здесь причина и следствие явно перепутаны. Мины (инженерные боеприпасы) как средство ведения вооруженной борьбы обладают сдерживающим эффектом для наступающих войск и защитным эффектом для обороняющихся. То есть именно оборонительная цель и оправдывает разработку, производство и применение минного оружия.

В свою очередь, проблематика гуманитарного разминирования территорий³³ в литературе

освещается преимущественно как ремесленническая деятельность, в основном отражаются ее финансовые и технические аспекты. В отечественной литературе данная проблема рассматривалась применительно к подвергшимся минному загрязнению территориям СССР в период Великой Отечественной войны³⁴. Однако она приобрела совершенно иное звучание в связи с проведением СВО, в рамках которой активно использовались различные мины, и по завершении активной фазы военных операций необходимо будет приступить к гуманитарному разминированию российских территорий и акваторий.

Международно-правовые основы гуманитарного разминирования пострадавших от вооруженного конфликта территорий Российской Федерации

Присутствующие в исследовательских проектах констатации того, что «в настоящее время проблема гуманитарного разминирования не нашла должного решения в международных договорах»³⁵, вполне объяснимы. Действительно, указанная проблема и не могла найти такого решения, поскольку обязанность гуманитарного разминирования лежит на государстве, территория которого подверглась загрязнению минами и взрывоопасными пережитками войны. То, каким образом государство будет решать указанную проблему, всегда будет обусловлено его национальной спецификой.

Современное состояние международно-правового регулирования *противоминной деятельности*³⁶ детерминировано озабоченностью

²⁷ О дополнительных протоколах 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г. см.: Гессер Г. П. Вызов, брошенный 26-й конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца // Московский журнал междунар. права. 1996. № 3. С. 46–60; Коробовский Ю. Новые договоры в области международного гуманитарного права // Московский журнал междунар. права. 1999. № 1–1. С. 139–158; Смирнова А. Н. Международное гуманитарное право об ограничении применения оружия неизбирательного действия // Междунар. право и междунар. организации / International Law and International Organizations. 2017. № 1. С. 39–47.

²⁸ Об отсутствии механизма контроля за соблюдением установленных запретов в сфере обычных вооружений см.: Корженяк А. М. К вопросу о запрещенных методах и средствах ведения военных действий в контексте современного международного гуманитарного права и права международной безопасности // Междунар. право. 2021. № 4. С. 53–70; Mathews R. J., McCormack T. L. H. The influence of humanitarian principles in the negotiation of arms control treaties // International Review of the Red Cross. 1999. Vol. 81. No. 834. Pp. 331–352.

²⁹ О сравнении кампаний по борьбе с наземными минами и стрелковым оружием см.: Brem S., Rutherford K. Walking together or divided agenda? Comparing landmines and small-arms campaigns // Security Dialogue. 2001. Vol. 32. No. 2. Pp. 169–186.

³⁰ О деятельности вооруженных негосударственных структур и противоминной деятельности см.: Goldsworthy G., Faulkner F. Armed non-state actors and the ban on antipersonnel mines // The Journal of Humanitarian Assistance. 2003. Vol. 13. Pp. 1–5.

³¹ Об этических нормах противоминной деятельности см.: Beier J. M. Emailed applications are preferred: ethical practices in mine action and the idea of global civil society // Third World Quarterly. 2003. Vol. 24. No. 5. Pp. 795–808.

³² См.: Ибрагимов А. М., Примов М. Н. Вопросы международно-правового регулирования применения наземного минного оружия в отечественной и зарубежной литературе // Междунар. право. 2023. № 4. С. 69–91.

³³ См.: Бражников Ю. В., Кудинов С. И., Васильев В. А. и др. Рекомендации по гуманитарному разминированию в международных программах, проектах и операциях. М., 2004; Токарев А. П. Особенности гуманитарного

разминирования // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-gumanitarnogo-razminirovaniya/viewer>

³⁴ См.: Иванченко Н. Ю. Разминирование территории северо-запада СССР после снятия немецко-фашистской оккупации. 1944–1948 гг. // Военно-исторический журнал. 2008. № 8 (580). С. 65–69; Веремеев Ю. Г. Мины вчера, сегодня, завтра. Минск, 2008; Томмингас Т. Архивы раскрывают тайны: разминирование на территории Новгородской области. URL: <https://53news.ru/novosti/56118-070420.html>

³⁵ Ибрагимов А. М., Примов М. Н. Указ. соч. С. 83. Авторы указанного исследования оставляют без внимания ненадлежащее контекстуальное использование ими фразы «оборот наземного минного оружия» применительно к проблеме гуманитарного разминирования, поскольку «оборот» по смыслу Конвенции 1997 г. (п/п. б ст. 1) охватывает приобретение либо передачу противопехотных мин (см. также: Примов М. Н., Примова М. Н. Единая правовая основа ограничения оборота наземного минного оружия // Междунар. право. 2024. № 2).

³⁶ В докладе «Оценка масштабов, организации, эффективности и методов деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с разминированием», подготовленном Энрике Роман-Мореом и М. Мунир Захраном, отмечено, что основными составляющими противоминной деятельности являются: а) информационно-пропагандистская работа; б) разъяснение минной опасности; в) гуманитарное разминирование, часто называемое «расчисткой» и включающее в себя все виды технических работ, необходимых в процессе очистки местности

мирового сообщества гуманитарными проблемами и проблемами в области развития, вызванными наличием мин и взрывоопасных пережитков войны, которые имеют серьезные и длительные социально-экономические последствия для населения государств, где существует проблема минного загрязнения территорий³⁷. Исходя из этого, важно очертить круг международно-правовых обязательств, принятых Российской Федерацией в указанной области³⁸. К числу договоров, по которым у России имеются обязательства в сфере противоминной деятельности, относятся следующие.

*Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие*³⁹ (принята с Протоколами I⁴⁰, II и III, Женева, 10.10.1980 г.) действует с поправкой от 21 декабря 2001 г.⁴¹, рас-

от мин (разведка, картографирование, маркировка, извлечение); г) помощь жертвам, включая физическое и психологическое восстановление и социальную реинтеграцию; и д) уничтожение запасов. (JIU/REP/2011/11) (см.: URL: https://www.unjui.org/sites/www.unjui.org/files/jiu_rep_2011_11_russian.pdf).

³⁷ По меткому выражению А. Гутерреша, «мир без противоминной деятельности является неполноценным миром, а ее целью, какой бы технический характер она ни носила на практике, является в конечном итоге «достижение результатов в гуманитарной области и в области развития»» (см.: Доклад Генерального секретаря ООН о помощи в разминировании (A/53/496), п. 7. URL: https://www.unjui.org/sites/www.unjui.org/files/jiu_rep_2011_11_russian.pdf).

³⁸ Перечень источников международно-правового регулирования противоминной деятельности (договоров и конвенций) представлен в сноске 1 резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 13.12.2019 A74/80 (см.: URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3846439>).

³⁹ Конвенция вступила в силу (для СССР) 02.12.1983 в соответствии с п. 1, 3 ст. 5, государств-участников — 127 (по состоянию на 2024 г.). СССР подписал Конвенцию 10.04.1981, ратифицировал 02.06.1982. В основу Конвенции положены две основные обычные нормы международного гуманитарного права: 1) запрет на применение оружия, имеющего неизбирательное действие; 2) запрет на применение оружия, способного причинить излишние страдания или чрезмерные повреждения (см. подр.: URL: <https://bigenc.ru/c/konventsii-a-zapreshchenii-ili-ogranichenii-primeneniia-konkretnykh-vidov-obychnogo-oruzhiia-nanosia-db5135>).

⁴⁰ Протокол I к Конвенции 1980 г. о обнаруживаемых осколках вступил в силу для СССР 02.12.1983. Он состоит из одного положения и запрещает использование любого оружия, главное действие которого состоит в причинении вреда частицами, которые не могут быть обнаружены в человеческом теле при помощи рентгеновских лучей (имелись в виду прежде всего пластиковые мины). Однако запрет не применяется к минам, помещенным в пластмассовые корпуса, чтобы затруднить их обнаружение миноискателем (см.: Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов: курс лекций, прочитанных на юрид. ф-те Открытого Брюссельского университета. М., 2011. С. 404).

⁴¹ На второй обзорной Конференции, проходившей в Женеве с 11 по 21 декабря 2001 г., участники Конвенции приняли в соответствии с процедурой, изложенной в ст. 8 (1) (b)

пространившей сферу ее применения на немеждународные вооруженные конфликты⁴².

*Протокол II*⁴³ к Конвенции 1980 г. касается применения на суше мин, мин-ловушек и других устройств, в том числе мин, устанавливаемых с целью воспрепятствовать преодолению прибрежных полос, водных путей или рек, но не относится к применению противокорабельных мин на море или на внутренних водных путях. Нормы Протокола содержат двойную цель: запретить как оружие неизбирательного действия, так и вероломство⁴⁴. Неотъемлемой частью Протокола является Техническое приложение (в отношении регистрации расположения минных полей, мин и мин-ловушек). Протокол II отвечает интересам Российской Федерации, позволяет установить более жесткий режим применения противопехотных мин, полностью запрещает применение обнаруживаемых мин, а также устройств, приводящих к взрыву мины от воздействия миноискателя. Кроме того, не допускается передача другим государствам мин, запрещаемых этим Протоколом, а также передача мин любым другим негосударственным образованиям⁴⁵.

Протокол V к Конвенции 1980 г. (с Техническим приложением) о взрывоопасных пережитках войны⁴⁶ применяется к взрывоопасным пережиткам войны на сухопутной территории, включая внутренние воды государства в целях минимизации рисков и воздействия взрывоопасных

Конвенции, поправку к ст. 1 Конвенции, изложенную в Заключительном заявлении Второй обзорной конференции (док. CCW/CONF/II/2), участвуют 86 государств, Российская Федерация — с 24.01.2007 (см.: URL: https://treaties.un.org/doc/source/docs/CCW_CONF_II_2-E.pdf).

⁴² См.: Федеральный закон от 19.10.2006 № 164-ФЗ «О принятии поправки к статье 1 Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие».

⁴³ Протокол II вступил в силу для СССР 02.12.1983, с поправками от 03.05.1996 (в соответствии со ст. 2) — 03.12.1998, участвуют 106 государств, Российская Федерация — с 02.09.2005. Российская Федерация ратифицировала Протокол с заявлениями.

⁴⁴ См.: Давид Э. Указ. соч. С. 405.

⁴⁵ См.: Справка к Федеральному закону «О ратификации Протокола о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств с поправками, внесенными 3 мая 1996 года (Протокола II с поправками, внесенными 3 мая 1996 года), прилагаемого к Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие». URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/2100>

⁴⁶ Протокол вступил в силу 12.11.2006, участвуют 98 государств, Российская Федерация — с 21.07.2008, Украина — с 17.05.2005.

пережитков войны в постконфликтных ситуациях (ст. 1). К «взрывоопасным пережиткам войны» (далее — ВПВ) Протокол относит неразорвавшиеся боеприпасы и оставленные взрывоопасные боеприпасы и применяется к таковым на сухопутной территории, включая внутренние воды. Протокол большей частью касается действий в «постконфликтных» ситуациях⁴⁷. Стороны в вооруженном конфликте *обязаны* регистрировать и передавать информацию стороне, контролирующей территорию (в том числе гражданскому населению), о таких боеприпасах с целью их маркировки, разминирования и ликвидации (п. 1 ст. 3 Протокола). Вопрос о том, следует ли ожидать от Украины передачи таких сведений России, остается открытым.

Вместе с тем из указанного Протокола для России в сложившейся ситуации прямо вытекает *четыре группы международно-правовых обязательств*: 1) по п. 2 ст. 3: а) установление *приоритетного статуса* в отношении разминирования, ликвидации или уничтожения ВПВ на 17 территориях, подвергшихся минному загрязнению (прежде всего ЛНР, ДНР, Запорожской, Херсонской и Курской областей), как районов, представляющих серьезный гуманитарный риск; б) маркировка и разминирование, ликвидация или уничтожение ВПВ на затронутых территориях; 2) по п. 3 ст. 3 (после прекращения активных военных действий): а) обследование и оценка угрозы, создаваемой ВПВ; б) оценка и приоритизация потребностей и практической осуществимости с точки зрения маркировки и разминирования, ликвидации или уничтожения; в) маркировка и разминирование, ликвидация или уничтожение ВПВ; г) реализация шагов по мобилизации ресурсов на проведение этих мероприятий; 3) по п. 4 ст. 3: принятие в расчет международных стандартов, включая Международные стандарты противоминной деятельности; 4) по п. 5 ст. 3: сотрудничество с другими государствами, соответствующими региональными и международными организациями и неправительственными организациями в отношении предоставления, среди прочего, технической, финансовой, материальной и кадровой помощи, включая в соответствующих обстоятельствах проведение совместных операций.

Россия регулярно предоставляет отчеты о выполнении обязательств по протоколам II и V⁴⁸. По Протоколу II в отчет включаются сведения

по п. 2 ст. 11⁴⁹ и п/п. а–ф п. 4 ст. 13⁵⁰. По Протоколу V в отчет включаются сведения по ст. 4–9, 11⁵¹, однако они не касаются указанных выше обязательств по ст. 3.

Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I)⁵² от 8 июня 1977 г. применяется к ситуациям международных вооруженных конфликтов, дополняет нормы о защите жертв и налагает ограничения на средства и методы ведения военных действий. Выполнение обязательств, которые устанавливает этот правовой инструмент, не является чрезвычайно обременительным для тех, кто руководит ходом военных операций, поскольку они не влияют на право каждого государства защищать себя законными методами⁵³.

⁴⁹ В частности, Информация для базы данных ООН по разминированию (Форма G): «Каждая Высокая Договаривающаяся Сторона обязуется предоставлять информацию в базу данных о разминировании, учреждаемую в рамках системы Организации Объединенных Наций, особенно информацию, касающуюся различных средств и технологий разминирования, а также списки экспертов, экспертных учреждений или национальных контактных органов по разминированию».

⁵⁰ В частности: 1) распространение информации (Форма А, п. 4 (а) ст. 13) — «распространение информации о настоящем Протоколе в своих вооруженных силах и среди гражданского населения»; 2) программы разминирования и восстановления (Форма В, п. 4 (b) ст. 13) — «программы разминирования и восстановления»; 3) технические требования и соответствующая информация (Форма С, п. 4 (с) ст. 13) — «шаги, предпринятые для выполнения технических требований настоящего Протокола, и любая другая соответствующая информация, имеющая к этому отношение»; 4) законодательство (Форма D, п. 4 (d) ст. 13) — «законодательство, имеющее отношение к настоящему Протоколу»; 5) международный обмен технической информацией, сотрудничество в разминировании, техническое сотрудничество и помощь (Форма Е, п. 4 (е) ст. 13) — «меры, принимаемые в отношении международного обмена технической информацией, международного сотрудничества в разминировании и технического сотрудничества и помощи»; 6) другие соответствующие вопросы (Форма F, пункт 4 (f) ст. 13) — «другие соответствующие вопросы».

⁵¹ В частности: Форма А: Разминирование, удаление или уничтожение взрывоопасных пережитков войны (по ст. 3); Форма В: Регистрация, хранение и передача информации (по ст. 4); Форма С: Другие меры предосторожности, направленные на защиту гражданского населения, отдельных граждан и гражданских объектов от рисков и воздействия взрывоопасных пережитков войны (по ст. 5); Форма D: Положения по защите гуманитарных миссий и организаций от воздействия взрывоопасных пережитков войны (по ст. 6); Форма Е: Помощь в отношении существующих взрывоопасных пережитков войны и сотрудничество и помощь (по ст. 7 и 8); Форма E(a): Помощь жертвам (по п. 2 ст. 8); Форма F: Общие превентивные меры (по ст. 9); Форма G: Соблюдение (по ст. 11); Форма H: Другие соответствующие вопросы.

⁵² Протокол I вступил в силу 07.12.1978, для СССР — 29.03.1990. Общее число государств-участников составляет 174 (см. подр.: URL: <https://bigenc.ru/c/i-dopolnitelnyi-protokol-k-zhenevskim-konventsiiam-ot-12-avgusta-1949-403bc3>).

⁵³ См.: URL: <https://www.icrc.org/ru/doc/resources/documents/legal-fact-sheet/protocols-1977-factsheet-080607.htm>

⁴⁷ См.: Давид Э. Указ. соч. С. 425.

⁴⁸ См.: Ответы на Вопросник ОБСЕ по противопехотным минам и Вопросник ОБСЕ по взрывоопасным пережиткам войны в 2017 г., представленные российской делегацией на переговорах в Вене по вопросам военной безопасности и контроля над вооружениями. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/2/321856.pdf>

Установлены прямые запреты применения средств и методов ведения военных действий, которые причиняют излишние повреждения или страдания, а также ущерб природной среде. Протокол также регламентирует решение гуманитарных задач гражданской обороной (гл. VI).

Конвенция о правах инвалидов (принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН от 13.12.2006 г.)⁵⁴ занимает особое место в ряду многосторонних документов в области прав человека, поскольку нацелена на всестороннюю защиту лиц с ограниченными возможностями, т.е. одной из наиболее уязвимых социальных групп, к которой относится более 10% населения планеты. В рамках противоминной деятельности Конвенция служит гарантом оказания социальной помощи лицам, пострадавшим от воздействия минно-взрывных устройств⁵⁵.

Не являясь участницей некоторых иных многосторонних договоров, Россия фактически соблюдает их основные положения.

Так, не участвуя в *Конвенции о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении* (Оттавская конвенция, совершенная в Осло, Норвегия, 18.09.1997)⁵⁶, Россия успешно реализует подходы к противодействию минной угрозе в рамках Конвенции 1980 г. и ее Дополненного «минного» Протокола II⁵⁷. Исследователями обращалось внимание на неуклюжие попытки противопоставить Конвенцию 1997 г. и Конвенцию о «негуманном» оружии 1980 г. с Протоколом II к ней

с целью дискредитации деятельности государств-участников последней по внесению новелл в указанный Протокол⁵⁸. Очевидно, что закрепленный в ст. 1 Конвенции 1997 г. запрет разработки, производства и, самое важное, применения противопехотных мин вступает в противоречие с интересами государств-неучастников в сфере обороны. Для них ограничения применения мин установлены Протоколом II к Конвенции 1980 г. Применение мин как вида оружия не попадает под запреты, установленные международным гуманитарным правом (ст. 36, 75 ДП I).

С одной стороны, к настоящему времени участниками Конвенции 1997 г. являются практически все государства Западного полушария (за исключением США и Кубы), все члены Европейского союза, все страны НАТО (за исключением, опять же, США), большинство стран Африки, крупнейшие азиатские государства (Япония⁵⁹, Таиланд и Индонезия). Участниками Конвенции являются семь государств на постсоветском пространстве: Туркменистан (19.01.1998), Таджикистан (12.10.1999), Молдова (08.09.2000), Литва (12.05.2003), Беларусь (03.09.2003), Украина (27.12.2005), Эстония (12.05.2004). С другой стороны, практически все 29 государств, не участвующих в Конвенции⁶⁰, поддерживают идею о всеобъемлющем запрещении противопехотных мин в будущем, причем многие из них по крайней мере частично соблюдают ее положения. В свою очередь, указанная Конвенция вступила в силу для Украины 1 июня 2006 г., которая выполнять договорные обязательства (в частности, «никогда и ни при каких обстоятельствах не применять противопехотные мины» — п. «а» ст. 1 Конвенции) не торопится⁶¹, а активно их нарушает⁶². Более того, прямое нарушение договорных обязательств усматривается в поставках США

⁵⁴ Участниками Конвенции является 191 государство (по состоянию на 2024). Российская Федерация подписала Конвенцию 24.09.2008 г., ратифицировала 03.05.2012. Конвенция имеет особую значимость в контексте проводимой в рамках ООН кампании по расширению государствами своих международно-правовых обязательств в правозащитной и социальной сфере (см.: URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/un/1730562/).

⁵⁵ В Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 13.12.2019 А/74/80 (п. 12) содержится призыв к государствам поддерживать доступ жертв к надлежащему медицинскому обслуживанию, физической и сенсорной реабилитации, психосоциальной поддержке, обучению и получению квалификации, а также возможностям для доходной деятельности.

⁵⁶ Конвенция была разработана в рамках самостоятельного процесса за пределами традиционных многосторонних форумов по разоружению. Насчитывает 164 государства-участника (по состоянию на 2024 г.), однако среди них нет ни одного из ведущих производителей и пользователей мин — Израиля, Индии, КНР, Пакистана, России, США и др. Беспрецедентной особенностью КЗППМ является установленное в ней юридическое обязательство оказывать помощь жертвам (п. 3 ст. 6).

⁵⁷ Российская Федерация разделяет цели и задачи Конвенции 1997 г. В то же время присоединение к Конвенции в настоящее время не представляется целесообразным, поскольку противопехотные мины остаются эффективным и малозатратным средством обеспечения безопасности российских границ (см.: URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_safety/1424373/).

⁵⁸ См.: *Рогожин С.Л.* Социологический анализ норм международного гуманитарного права // *Московский журнал международного права*. 2000. № 4. С. 179.

⁵⁹ Об участии Японии в Конвенции 1997 г. см.: *Adachi K.* Why Japan signed the mine ban treaty: the political dynamics behind the decision // *Asian Survey*. 2005. Vol. 45. No. 3. Pp. 397–413.

⁶⁰ О неучастии великих держав в Конвенции 1997 г. см.: *Bower A.* Norms without the great powers: International Law, nested social structures, and the ban on antipersonnel mines // *International Studies Review*. 2015. Vol. 17. No. 3. Pp. 347–373.

⁶¹ Украина обязалась к 2013 г. уничтожить все запасы противопехотных мин (ППМ), однако неоднократно обращалась в Совещание государств — участников Конвенции о продлении срока (см.: Совещание государств — участников Конвенции о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении (APLC/MSP.18/2020/WP.14 от 09.10.2020).

⁶² Об этом 21.11.2024 г. заявляла официальный представитель Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) Элизабет Троссел (см.: URL: <https://ria.ru/20241121/oon-1984988481.html>).

противопехотных мин на Украину⁶³. Лишившийся легитимности киевский режим не гнушается использовать откровенно террористические методы и применяет различные типы мин и кассетных боеприпасов⁶⁴. В этой связи подчеркнем, что «минный вопрос» оказался крайне политизированным, а у западных аналитиков оценки международно-правовых обязательств государств приобретают извращенное толкование и интерпретацию⁶⁵.

В отношении морских пространств действует *Конвенция о постановке подводных, автоматически взрывающихся от соприкосновения мин 1907 г.* (VIII ГК, Россия не участвует)⁶⁶. Заметим, что в деле о проливе Корфу⁶⁷ Международный Суд ООН указал, что Албания была обязана уведомить другие государства об установке минного поля в ее территориальных водах, а в деле о военной деятельности в Никарагуа⁶⁸ со ссылкой на указанную Конвенцию подчеркнул, что государство нарушает принципы международного гуманитарного права, если устанавливает мины без предупреждения и нотификации, в нарушение безопасности мирного судоходства.

Еще одним источником «минной угрозы» являются кассетные боеприпасы, ограничения и запреты применения которых регулируются *Конвенцией по кассетным боеприпасам* (Дублин, 19–30 мая 2008 г., Россия не участвует)⁶⁹.

⁶³ См.: URL: <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/3972916/secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-holds-an-on-camera-on-the-record-press/>

⁶⁴ См.: URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1949037/

⁶⁵ Так, в отчете Landmine Monitor за 2024 г. отмечено, что «широкое применение Россией противопехотных мин на Украине... является беспрецедентным случаем, когда государство, не являющееся участником договора, устанавливает наземные мины на территории государства-участника» (см.: URL: <https://reliefweb.int/report/world/landmine-monitor-2024-enarrude>).

⁶⁶ В частности, Конвенция (ст. 1) запрещает: 1) ставить автоматически взрывающиеся от соприкосновения мины не закрепленными на якорях, за исключением тех, которые устроены так, что делаются безопасными самое большее спустя один час после того, как тот, кто их поставил, утратит над ними наблюдение; 2) ставить закрепленные на якорях автоматически взрывающиеся от соприкосновения мины, которые не делаются безопасными как только они сорвутся со своих минрепов; 3) употреблять самодвижущиеся мины (в современной терминологии — «торпеды»), которые, не попав в цель, не делаются безопасными.

⁶⁷ См.: URL: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/1/001-19480325-JUD-01-00-EN.pdf>

⁶⁸ См.: URL: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf>

⁶⁹ Вступила в силу 01.08.2010. Насчитывает 112 государств-участников (по состоянию на 2024 г.), которые обязались в течение восьми лет после вступления для них в силу соглашения уничтожить все национальные запасы КБ, а в течение

*Римский статут Международного уголовного суда (МУС)*⁷⁰ 1998 г. (Россия не участвует) кодифицировал перечень запрещенных средств и методов ведения вооруженной борьбы как военных преступлений, установив индивидуальную уголовную ответственность за совершение соответствующих противоправных деяний⁷¹, в частности применение мин, имеющих неизбирательное действие.

Следует подчеркнуть, что применение противопехотных мин и кассетных боеприпасов в ходе боевых действий продолжает вызывать озабоченность по поводу ухудшения ситуации с загрязнением территорий взрывоопасными предметами и остается проблемой с точки зрения полного соблюдения норм международного гуманитарного права сторонами боевых действий⁷².

10 лет — расчистить от них свою территорию. Крупнейшие разработчики, производители и обладатели КБ (Бразилия, Израиль, Индия, Китай, Пакистан, Россия, США) не являются участниками Конвенции. Кассетные боеприпасы представляют собой особую опасность, поскольку 10–30% суббоеприпасов не срабатывают во время удара, и могут представлять гуманитарную угрозу на протяжении длительного периода времени. Наиболее массово «кассеты» использовались во время вооруженных конфликтов в Корее, Вьетнаме, Лаосе, Анголе. США применяли такие снаряды в Афганистане и Ираке, в том числе во время операции «Буря в пустыне», Великобритания — в войне с Аргентиной за Фолкленды, Армения и Азербайджан — в Нагорно-Карабахском конфликте. Мины «Лепесток» использовались Украиной как в ходе «антитеррористической операции», так и, приняв тактику террористов, против мирных жителей ДНР и ЛНР начиная с 2022 г. По сути, речь идет о систематических военных преступлениях в отношении мирного населения.

⁷⁰ Римский статут подписали 137 государств, но ратифицирован документ только в 125 странах. Украина 25.10.2024 ратифицировала Римский статут МУС с условием семилетней отсрочки вступления в силу юрисдикции суда в отношении граждан страны за военные преступления.

⁷¹ 14.12.2017 были приняты три поправки к ст. 8 (вступили в силу 02.04.2020), определяющих как военное преступление, совершаемое в международных и во внутригосударственных конфликтах, использование оружия, основным эффектом которого является ранение осколками, не обнаруживаемыми рентгеновскими лучами в человеческом теле (п. 2 «b» (xxviii) ст. 8 и п. 2 «e» (xvii) ст. 8). Наряду с этим п/п. «b» (xx) п. 2 ст. 8 Римского статута МУС криминализует применение средств ведения вооруженной борьбы (боеприпасов и техники), вызывающих *чрезмерные повреждения или ненужные страдания* или которое является *неизбирательным* по своей сути в нарушение норм МГП, при условии, что такое оружие (боеприпасы, техника) являются предметом всеобъемлющего запрещения.

⁷² Так, в 2024 г. Министерство обороны РФ запатентовало противопехотную мину нелетального действия с увеличенной площадью поражения, что повысит ее эффективность. Заявляемая противопехотная мина нелетального действия, в отличие от прототипа и аналогов, за счет разлета пиротехнических элементов под углом к горизонту создает зону нелетального поражения увеличенной площади. Изобретение можно применять при разработке других мин, которые выводят противника из строя при помощи веществ, раздражающих кожу, а также слизистые глаз и верхних дыхательных путей. Вследствие такого воздействия человек временно

Далее отметим, что международное сотрудничество в вопросах противоминной деятельности осуществляется на универсальном, региональном и двустороннем уровнях.

На универсальном уровне в резолюциях, принятых Генеральной Ассамблеей ООН «Помощь в разминировании»⁷³, последовательно подчеркивалась важность сотрудничества и координации в деятельности, связанной с разминированием, включая основную ответственность, которую несут национальные власти в этой связи, и вспомогательную роль ООН и других соответствующих организаций. Совет Безопасности в резолюции от 30 июня 2017 г. S/RES/2365 (2017) также выразил серьезную озабоченность по поводу угрозы, которую несут наземные мины, взрывоопасные пережитки войны и самодельные взрывные устройства.

Концептуальные основы участия ООН в противоминной деятельности определены в документе под названием «Деятельность в области разминирования и эффективная координация: межучрежденческая политика ООН»⁷⁴, а также в Межучрежденческой стратегии ООН, связанной с разминированием⁷⁵. Программные мероприятия ООН в области разминирования осуществляются в рамках операций по поддержанию мира (в гуманитарном контексте) или как часть программ развития⁷⁶.

Основным механизмом, обеспечивающим в системе ООН межучрежденческую координацию

теряет способность к активным действиям и физической агрессии (см.: URL: <https://rg.ru/2024/01/16/minoboronzapatentovalo-protivopehotnuu-minu-s-uvelichennoj-ploshchadiuporazheniia.html>).

⁷³ В частности: от 07.12.2023 A/RES/78/70; от 13.12.2019 A/RES/74/80; от 07.12.2017 A/RES/72/75; от 09.12.2015 A/RES/70/80; от 11.12.2013 A/RES/68/72; от 09.12.2011 A/RES/66/69; от 10.12.2009 A/RES/64/84.

⁷⁴ См.: URL: <https://webarchive.unesco.org/web/20160824103444/http://www.un.org/ru/peace/mine/iapolicy4.shtml>

⁷⁵ Стратегия на 2019–2023 годы содержала четыре цели: 1) уменьшение рисков для людей и ослабление социально-экономического воздействия мин и взрывоопасных пережитков войны, включая кассетные боеприпасы; 2) оказание национальными и международными субъектами всеобъемлющей поддержки лицам, пострадавшим от мин и взрывоопасных пережитков войны, в рамках более широких мер противодействия травматизму и потере трудоспособности; 3) ускорение передачи функций по осуществлению деятельности, связанной с разминированием, национальным субъектам и укрепление национального потенциала, необходимого для осуществления деятельности, связанной с разминированием; 4) пропаганда и всесторонний учет деятельности, связанной с разминированием, в многосторонних и рамочных документах, а также в национальных планах и законодательстве.

⁷⁶ В целом ООН осуществляет свою деятельность в отношении программ, связанных с разминированием, по двум широким направлениям: в отношении национальных программ, в выполнении которых ООН предоставляет свою поддержку, и тех программ, проведением которых Организация руководит сама.

инициатив и мероприятий, связанных с разминированием, является Межучрежденческая координационная группа по разминированию (МУКГР), в рамках которой под председательством заместителя Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира департаменты, программы, учреждения и фонды ООН прямо или косвенно участвуют в деятельности, связанной с разминированием⁷⁷.

Служба ООН по вопросам разминирования (ЮНМАС) служит координационным центром усилий ООН по обезвреживанию наземных мин и взрывоопасных материалов и снижению их воздействия на жизни людей, она проводит операции в 21 стране⁷⁸. Важнейшим инструментом мобилизации средств на противоминную деятельность является Целевой фонд добровольных взносов на оказание помощи в разминировании (ДЦФ, с 1998 г. этим фондом управляет ЮНМАС⁷⁹).

В резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2019 г. A/74/80 (п. 14) подчеркнута вспомогательная роль ООН и отмечена основная ответственность, которую несут национальные власти в связи с осуществлением разминирования и выделения ресурсов на эти цели.

⁷⁷ Состоит из Службы по вопросам деятельности, связанной с разминированием, Департамента операций в пользу мира Секретариата, Управления по вопросам разоружения Секретариата, Программы развития ООН, Детского фонда ООН, Управления ООН по обслуживанию проектов, Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, Управления по координации гуманитарных вопросов Секретариата, Структуры ООН по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура «ООН-женщины»), Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Всемирной продовольственной программы и Всемирной организации здравоохранения. Институт ООН по исследованию проблем разоружения и Всемирный банк имеют статус наблюдателей.

⁷⁸ См.: URL: <https://www.unmas.org/en/where-we-work>. ЮНМАС обеспечивает эффективное, активное и скоординированное реагирование на проблемы наземных мин и взрывоопасных пережитков войны, включая кассетные боеприпасы. Она на постоянной основе проводит оценку и мониторинг угрозы, которую представляют собой мины и неразорвавшиеся боеприпасы, и разрабатывает политику и стандарты. Служба мобилизует ресурсы и выступает в поддержку глобального запрета на противопехотные мины.

⁷⁹ Однако наличие у ЮНМАС двух несовместимых между собой функций — управления ДЦФ и непосредственного освоения его средств — приводит к коллизии интересов. Распоряжаться ДЦФ должна независимая структура, непричастная к управлению и/или осуществлению проектов, непосредственно финансируемых этим фондом; для ДЦФ следует создать механизм управления с участием соответствующих заинтересованных сторон (см.: доклад «Оценка масштабов, организации, эффективности и методов деятельности ООН, связанной с разминированием», подготовленный Энрике Роман-Мореем и М. Мунир Захраном. С. VII).

На наш взгляд, подключение Службы ООН по разминированию к соответствующим усилиям в подвергшихся минному загрязнению регионах России было бы оправданным как часть программы развития, в рамках которой ООН может предоставить свою поддержку. Модель и последовательность действий по получению помощи описана в информационном материале «Роли и функциональные обязанности ООН в деятельности по разминированию»⁸⁰. Однако для инициализации такой поддержки необходимо разработать и принять национальную программу, направленную на решение «минной проблемы»⁸¹, и создать государственный орган по вопросам разминирования.

Российская концепция гуманитарного разминирования должна быть согласована с Программой Развития ООН, о чем должно быть заключено соответствующее соглашение. Сотрудничество Российской Федерации и ПРООН⁸² осуществляется с момента заключения Соглашения между Правительством Российской Федерации и Программой развития ООН (Нью-Йорк, 17.11.1993)⁸³. Подписанное Рамочное соглашение о партнерстве между

Правительством Российской Федерации и Программой развития ООН (Давос, 23.01.2015)⁸⁴ подчеркнуло качественно новую роль России как донора организации. Однако в рамках решения насущных проблем следует уточнить ст. II (а) Соглашения (Области сотрудничества) подпунктом о гуманитарном разминировании собственно территории России. По самым скромным прогнозам, здесь нам придется столкнуться с давно знакомой проблемой политизации гуманитарных сюжетов со стороны потенциальных доноров, не желающих вкладываться в нормализацию жизни в Российской Федерации.

Развивая на региональном уровне взаимодействие в гуманитарных аспектах международного военного сотрудничества⁸⁵, государства СНГ заключили соглашения о сотрудничестве инженерных войск в области гуманитарного разминирования⁸⁶, в частности: Соглашение о сотрудничестве инженерных войск вооруженных сил государств — участников Содружества Независимых Государств в области гуманитарного разминирования (Минск, 30.05.2014)⁸⁷; Соглашение о Совместном инженерном подразделении гуманитарного разминирования вооруженных сил государств — участников Содружества Независимых Государств (18.12.2020)⁸⁸. Указанное подразделение могло бы стать базовым звеном привлечения квалифицированного персонала из дружественных государств для решения задач на российских территориях.

В июне 2015 г. Женевский международный центр гуманитарного разминирования (ЖМЦГР) учредил Программу регионального сотрудничества

⁸⁰ Координирование действий Организации Объединенных Наций в ответ на просьбы о предоставлении помощи. URL: <https://web.archive.unesco.org/web/20160824103447/http://www.un.org/ru/peace/mine/iapolicy5.shtml>

⁸¹ В рамках национальных программ, поддерживаемых ООН, последняя: оценивает влияние, которое наземные мины и ВОВ оказывают на гуманитарные аспекты и на развитие; предоставляет техническую помощь, готовит кадры и мобилизует ресурсы, требующиеся национальным органам, а также национальным/местным организациям; консультирует и поддерживает национальный орган по вопросам разминирования в осуществлении им своих функций по координации планирования и реализации противоминных программ, а также по выполнению своих обязанностей, предусмотренных соответствующими международными договорами; оказывает помощь в создании управленческой инфраструктуры и организационных механизмов, а также в составлении стратегических планов; принимает, в случае необходимости, кратковременные целенаправленные меры с целью содействия правительствам в устранении конкретных угроз; представляет соответствующие сообщения координаторам-резидентам/координаторам гуманитарной помощи, осуществляющим политическое и стратегическое руководство с целью обеспечения деятельности по разминированию в рамках общих задач ООН в отношении данной конкретной страны; периодически предоставляет МУКГР отчеты, касающиеся отслеживания существующих и вероятных угроз, возможностей для проведения программных мероприятий, изменений в оперативной обстановке, а также прогресса в работе по сокращению объема и последующему отказу от поддержки со стороны ООН; подготавливает во взаимодействии с национальными партнерами и другими заинтересованными сторонами планы поэтапного свертывания поддержки со стороны ООН.

⁸² См.: URL: <https://www.undp.org/>. Действует Региональное бюро Программы развития ООН по странам Европы и государствам — участникам СНГ. С 2011 г. в Москве работает Офис по поддержке проектов ПРООН в Российской Федерации (см.: URL: <https://expertsfordevelopment.ru/contacts/>).

⁸³ См.: URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/48302/

⁸⁴ См.: URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/44001/

⁸⁵ Под международным военным сотрудничеством понимается участие двух или более государств и их вооруженных сил в совместной военной деятельности, направленной на достижение общих военно-политических целей (см.: URL: <https://bigenc.ru/c/mezhdunarodnoe-voennoe-sotrudnichestvo-89144b>).

⁸⁶ К формам сотрудничества в области гуманитарного разминирования (ст. 4 Соглашения 2014 г.) отнесены: подготовка и реализация международных договоров и решений органов СНГ в области гуманитарного разминирования; взаимный обмен соответствующей технической информацией, имеющей отношение к гуманитарному разминированию; планирование и организация работ по созданию информационных систем и баз данных; подготовка специалистов по проведению гуманитарного разминирования для вооруженных сил государств — участников СНГ; обмен опытом применения инженерных войск вооруженных сил государств — участников СНГ при проведении гуманитарного разминирования; проведение совместных специальных учений; проведение совместных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в области создания наборов инструментов и средств разминирования в соответствии с дополнительными договоренностями; проведение совместных мероприятий (операций) по гуманитарному разминированию объектов и местности.

⁸⁷ См.: URL: <https://docs.cntd.ru/document/420229317>

⁸⁸ См.: URL: <https://docs.cntd.ru/document/352392245>

Восточной Европы, Кавказа и Средней Азии (ВЕКСА)⁸⁹ для установления партнерства по противоминной деятельности со странами ВЕКСА⁹⁰ и региональными организациями. Определенный интерес в плане регионального противоминного сотрудничества представляет деятельность Регионального центра АСЕАН по разминированию (ARMAC)⁹¹.

Заслуживают пристального внимания и критической оценки утверждения о том, что НАТО поддерживает противоминную деятельность по всему миру⁹². Так, по предложению Литвы уже создана коалиция 21 государства из состава НАТО, которые планируют заняться разминированием территории Украины (при поддержке ООН). Следует принять во внимание и то обстоятельство, что государства — члены НАТО: Болгария, Румыния и Турция подписали Соглашение о разминировании Черного моря (Стамбул, 11.01.2024, *Mine Countermeasures Black Sea*)⁹³, которое предусматривает создание Черноморских противоминных сил (*MSM Black Sea*), — противоминные корабли ВМС Румынии, Турции и Болгарии будут обезвреживать морские мины. 1 июля 2024 г. Турция, Румыния и Болгария приступили к разминированию Черного моря⁹⁴, при этом указанная операция не классифицируется как миссия НАТО.

Противоминное сотрудничество может успешно реализовываться и на двустороннем уровне⁹⁵. Такого рода соглашения о разминировании могут быть заключены при условии совпадения

интересов подписантов⁹⁶. В резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2019 г. А/74/80⁹⁷ (п. 17) подчеркнута важность включения конкретных положений, касающихся деятельности, связанной с разминированием, в соглашения о прекращении огня и мирные соглашения в качестве меры укрепления мира и доверия между соответствующими сторонами в постконфликтных ситуациях.

Безусловно, деятельность, связанная с разминированием, направлена на уменьшение социально-экономических и экологических последствий присутствия наземных мин и взрывоопасных предметов, включая кассетные боеприпасы⁹⁸, а их обезвреживание — не просто достойная цель или обязательство, а гуманитарный императив.

Зарубежные практики в области правового регулирования противоминной деятельности

Сегодня более 60 стран мира страдают от проблемы загрязнения территорий минами и неразорвавшимися боеприпасами⁹⁹. Ежемесячно жертвами мин в мире становятся 500–800 человек, треть из них — дети младше 15 лет. Данные, предоставленные программами ООН, свидетельствуют о 9198 жертвах в 2022 г. (более одного человека в час), вызванных взрывоопасными боеприпасами, включая взрывоопасные пережитки войны, мины и самодельные взрывные устройства. В наибольшей степени по-прежнему страдает гражданское население, на долю которого в 2022 г. пришлось 73% всех жертв¹⁰⁰.

Вместе с тем опыт отдельных государств в области регулирования противоминной деятельности заслуживает более пристального доктринального внимания не только с точки зрения выполнения международных обязательств, но и состояния

⁸⁹ См.: URL: <https://www.ecccamineaction.org/program/o-prs-veksa>

⁹⁰ В эту программу включены: Армения, Азербайджан, Беларусь, Эстония, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Латвия, Литва, Молдова, Россия, Таджикистан, Украина и Узбекистан (т.е. все постсоветские государства, за исключением Туркмении) и Монголия.

⁹¹ Государствами-участниками являются: Бруней, Камбоджа, Индонезия, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Малайзия, Мьянма, Филиппины, Сингапур, Таиланд, Вьетнам (см.: URL: <https://aseanmineaction.org/annual-report-2022/>).

⁹² См.: URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/topics_48895.htm

⁹³ См.: URL: <https://www.defenceturkey.com/en/content/turkiye-romania-and-bulgaria-sign-memorandum-against-the-mine-threat-in-the-black-sea-5849> (Срок действия соглашения — три года с момента подписания с возможностью последующего продления).

⁹⁴ См.: URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6444595>

⁹⁵ Например, в рамках Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Молдова о содействии разминированию участков местности на территории Приднестровского региона Республики Молдова (Москва, 05.08.1993) (см.: URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/48564/).

⁹⁶ Так, в 2016 г. было достигнуто Соглашение о разминировании между правительством Израиля и властями Палестинской автономии, а также представителей восьми христианских церквей о разминировании области Каср аль-Яхуд, простирающейся вокруг западного берега реки Иордан. В выполнении работ принимала участие британская Halo Trust (см.: URL: <https://www.pravmir.ru/saperyi-raschistyat-ot-min-mestokreshheniya-hrista-vpervyie-s-1967-goda/>); в ноябре 2024 г. Азербайджан и ОАЭ подписали меморандум о сотрудничестве в области разминирования (см.: URL: <https://caliber.az/post/azerbajdzhan-i-oae-podpisali-memorandum-o-sotrudnichestve-v-oblasti-razminirovaniya>).

⁹⁷ См.: URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3846439>

⁹⁸ См.: A Guide to International Mine Action Standards, GICHD, Geneva, October 2009, Appendix 2, p. 177. URL: <https://www.files.ethz.ch/isn/110067/Guide-to-IMAS-Oct2009.pdf>

⁹⁹ В частности, Сирийская Арабская Республика, Сомали, Ирак, Афганистан, Буркина-Фасо, Мали, Нигерия, Мьянма и др.

¹⁰⁰ См.: Доклад Генерального секретаря ООН 31 июля 2023 г. «Помощь в деятельности, связанной с разминированием» (Согласно статистике ООН, на территории 70 стран мира уже установлено более 110 млн мин).

национального законодательства, направленного на борьбу с минной угрозой. Такого рода аналитика, к сожалению, представлена достаточно скромно.

Полагая, что накопленный некоторыми зарубежными государствами опыт правового регулирования противоминной деятельности может быть полезен при совершенствовании российского законодательства, следует обратиться к их опыту, чтобы получить представление о том, каким образом они справляются с минной опасностью. Методологический подход исследования основан на двух базовых критериях оценки: 1) загрязнена/не загрязнена территория государства минами; 2) участвует/не участвует государство в Конвенции 1997 г. о запрете противопехотных мин.

Прежде всего следует иметь в виду то обстоятельство, была ли затронута территория государства минным загрязнением либо нет. Если да, то государство будет всячески стремиться принять все меры к нивелированию минной угрозы и осуществить мероприятия по гуманитарному разминированию. Если нет, то законодательство государства будет иметь внешнюю направленность, прежде всего — на оказание помощи (чаще — финансовой)¹⁰¹ пострадавшим государствам в ликвидации минной угрозы.

Поскольку наше предположение о том, что законодательство «благополучных» государств направлено вовне и преимущественно регулирует поддержку гуманитарного разминирования за рубежом как оказание услуг, постольку исследовательский интерес представляет законодательство государств, территории которых подверглись минному загрязнению. Как правило, в таких государствах принимается специальное законодательство по противоминной деятельности, создаются органы контроля и координации деятельности, а государственные программы разминирования реализуются во взаимодействии с ПРООН и ЮНМАС¹⁰².

Концептуальный подход, разделяемый ООН, состоит в том, что ответственность за противоминную

деятельность всегда несут в первую очередь правительства государств, подверженных минной опасности, а национальный потенциал должен характеризоваться способностью и готовностью государства разрабатывать и формулировать политику и направление противоминной деятельности. Это решение может быть основано на выявленной потребности в противоминной деятельности или необходимости соблюдения указанных выше международных договоров. Вместе с тем, проблема непосредственно затрагивает и сферу прав человека¹⁰³.

По данным *Landmine Monitor* (Контроль за противопехотными минами) за 2024 г.¹⁰⁴, не менее 58 стран и других территорий были заражены противопехотными минами. Среди них 33 государства — участника Конвенции 1997 г., имеющие действующие обязательства по очистке в соответствии со ст. 5 (Уничтожение противопехотных мин в заминированных районах)¹⁰⁵, а также 22 государства, не являющихся участниками, и три других территории. По крайней мере 25 государств-участников, как считается, имеют загрязнение, вызванное самодельными минами.

В противоминной деятельности важнейшими являются вопросы «прозрачности» и предоставления отчетности о выполнении обязательств¹⁰⁶

¹⁰³ Всеобщая декларация прав человека 1948 г. (преамбула, вторая мотивировка) нацеливает на создание такого мира, в котором люди будут иметь свободу слова и убеждений и будут свободны от страха и нужды, и провозглашает право на жизнь (ст. 3). Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. установил, что право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека. (п. 1 ст. 6). На государствах лежит обязанность принять необходимые меры для принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав (п. 2 ст. 2 Пакта о гражданских и политических правах). Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. связывает право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья с улучшением всех аспектов гигиены внешней среды (пп. b п. 2 ст. 12). Находящийся на стадии становления принцип права [каждого человека] на благоприятную окружающую среду, в том числе свободную от минной опасности, должен рассматриваться как полисистемное явление и относиться к разряду экологических прав.

¹⁰⁴ См.: URL: <https://reliefweb.int/report/world/landmine-monitor-2024-enarrude>

¹⁰⁵ В первой половине 2024 г. семь государств-участников (Афганистан, Чад, Кипр, Гвинея-Бисау, Нигер, Перу и Сербия) запросили продление текущего срока выполнения обязательств по очистке, установленного на 2025 г. или ранее.

¹⁰⁶ Государства-участники должны предоставлять информацию о принимаемых мерах по выполнению обязательств ежегодно к 30 апреля. Конкретные обязательства содержатся в девяти подпунктах ст. 7 Конвенции 1997 г. Эти подпункты упорядочены согласно следующим основным темам, по которым предоставляется информация: 1) национальные меры по осуществлению (ст. 7.1 a); 2) запасы противопехотных мин (ст. 7.1 b, ст. 7.1 f, ст. 7.1 g); 3) противопехотные мины, сохраненные или переданные для разрешенных целей (ст. 7.1 d.);

¹⁰¹ Так, США, Европейский Союз, Япония, Норвегия и Нидерланды являются основными донорами, финансирующими гуманитарное разминирование, на их долю в 2014 г. приходилось 72% всего международного финансирования. Значительный вклад также вносят ФРГ, Великобритания и Дания.

¹⁰² ЮНМАС оказывает прямую поддержку и помощь 19 странам/территориям/миссиям, включая Афганистан, Буркина-Фасо, Центральноафриканскую Республику (МИНУСКА), Колумбию, Кипр (ВСООНК), Демократическую Республику Конго (МООНСДРК), Эфиопию, Ирак, Ливан (ВСООНЛ), Ливию (МООНПЛ), Нигерию, Государство Палестина, Сомали (МООНСОМ и ЮНСОС), Южный Судан (МООНЮС), Судан (ЮНИТАМС), Абьей (ЮНИСФА — с 2011 г. статус района Абьей остается спорным вопросом между Суданом и Южным Суданом), Сирию и Западную Сахару (МООНРЗС), Йемен (см.: URL: <https://www.unmas.org/en/where-we-work>).

(ст. 7 «Меры транспарентности»), принятия национальных мер по обеспечению соблюдения Конвенции (ст. 9 «Национальные меры по осуществлению») ¹⁰⁷, включая принятие законов о противоминной деятельности ¹⁰⁸.

Практика государств — участников Конвенции 1997 г. сводится к следующей вариативности: 1) законодательное закрепление мер по обеспечению соблюдения Конвенции (Австрия, Австралия, Бельгия, Камбоджа, Канада, Чехия, Франция, ФРГ, Гватемала, Венгрия, Италия, Япония, Люксембург, Монако, Новая Зеландия, Никарагуа, Норвегия, Испания, Швейцария, Великобритания); 2) объявление о принятии адекватных мер, обеспечивающих выполнение условий Конвенции (Македония, Швеция); 3) включение положений Конвенции в национальное законодательство либо указание на адекватность уже существующего законодательства, которое, таким образом, не требует принятия новых законов (Дания, Ирландия, Иордания, Мексика, Намибия, Португалия, Словакия, Йемен).

Правительства некоторых стран заявили, что им не требуется принимать специальных мер к реализации положений Конвенции, поскольку они либо никогда не имели запасов мин, либо не относятся к числу стран, пострадавших от них. Так, не являясь участником Конвенции 1997 г. ¹⁰⁹, США

приняли нормы «минного законодательства» ¹¹⁰, разработали программу по удалению наземных мин, ¹¹¹ приняли полевые руководства по минному делу (например, Полевое руководство США по минному делу (минирование/разминирование) FM 20–32, 2013 г.) ¹¹², продолжают разрабатывать системы минирования местности ¹¹³.

Однако в любом случае государства, затронутые минной опасностью, должны решить двудединую задачу: а) сформировать нормативно-правовую базу противоминной деятельности; б) создать соответствующие институты и механизмы для практической реализации противоминных планов и программ. Для решения задачи должна быть обеспечена скоординированная и согласованная общественная и информационная поддержка ¹¹⁴.

В части создания нормативной правовой базы противоминной деятельности государства принимают законодательные акты, в которых решаются организационно-правовые вопросы, учреждаются органы, ответственные за противоминную деятельность, регламентируются вопросы финансирования и процедуры привлечения исполнителей противоминных мероприятий, вопросы международного сотрудничества. В обязательном порядке во внимание должны быть приняты Международные стандарты противоминной деятельности (IMAS) ¹¹⁵, которые представляют собой

4) районы, в которых, как известно или как предполагается, установлены противопехотные мины (ст. 7.1 c, ст. 7.1 f, ст. 7.1 g, ст. 7.1 i); 5) технические характеристики противопехотных мин (ст. 7.1 h); 6) конверсия или прекращение эксплуатации объектов по производству противопехотных мин (ст. 7.1 e); 7) помощь жертвам; 8) сотрудничество и содействие. Обновленное Руководство по отчетности было принято в 2015 г. на Совещании государств-участников Конвенции о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении (см.: URL: https://www.arminebanconvention.org/fileadmin/_APMBC-DOCUMENTS/Publications-Guides/2015-Guide-to-reporting-RU.pdf).

¹⁰⁷ В ст. 9 Конвенции 1997 г. установлено, что «каждое государство-участник принимает все надлежащие правовые, административные и иные меры, включая применение уголовных санкций, чтобы предотвратить и пресечь осуществление любой деятельности, запрещенной» соглашением.

¹⁰⁸ В Приложении I Руководства по отчетности, принятого в 2015 г., содержится типовый образец Закона о запрещении противопехотных мин, а в Приложении VI перечислены меры по имплементации (см.: Четырнадцатое Совещание. Женева, 30 ноября — 4 декабря 2015 года. Пункт 3 предварительной повестки дня. Транспарентность, инициатива по отчетности: Презентация, обсуждение и принятие решения в отношении бельгийской инициативы по транспарентности/отчетности (см.: URL: https://www.arminebanconvention.org/fileadmin/_APMBC-DOCUMENTS/Publications-Guides/2015-Guide-to-reporting-RU.pdf)).

¹⁰⁹ О мотивах отказа США от участия в Договоре 1997 г. см.: Flood A. Victims of their own reluctance: a legal analysis of the United States and the mine ban treaty // Honors Thesis. 2018. URL: <https://red.library.usd.edu/honors-thesis/11/>; Bower A.S. Networking for the ban: network structure, social power, and the

movement to ban antipersonnel mines. 2016. URL: <https://research-repository.st-andrews.ac.uk/handle/10023/14500>; Bower A. Entrapping Gulliver: the United States and the antipersonnel mine ban // Security Studies. 2020. Vol. 29. No. 1. Pp. 128–161. DOI: 10.1080/09636412.2020.1693621; Об изменении политики США в отношении Договора 1997 г. см.: Good R. Yes we should: why the US should change its policy toward the 1997 mine ban treaty // North-western Journal of Human Rights (JHR). 2010. Vol. 9. Pp. 209–229.

¹¹⁰ Например, см.: Кодекс США. Раздел 10 (Вооруженные силы) § 407 — Помощь в гуманитарном разминировании и помощь в хранении обычных боеприпасов: полномочия; ограничения. URL: <https://web.archive.org/web/20050928165413/http://www.access.gpo.gov/uscode/title10/title10.html>

¹¹¹ Защищая жизнь людей, восстанавливая условия существования: американская программа по удалению наземных мин // Внешняя политика США. 2004. Т. 9. № 1. С. 1–39.

¹¹² О полевых руководствах США по наземным минам см.: Bolton M.B. From minefields to minespace: an archeology of the changing architecture of autonomous killing in US Army field manuals on landmines, booby traps and IEDs // Political Geography. 2014. Vol. 46. Pp. 41–53.

¹¹³ См.: Ветлугин Р., Ефимов А., Метров О. Взгляды американских военных специалистов на развитие систем минирования местности // Зарубежное военное обозрение. 2022. № 4. С. 47–52.

¹¹⁴ Об информационной поддержке см. IMAS 05.10 Управление информацией для противоминной деятельности (изд.: 2, поправка: 2, последняя публикация: 06.03.2023).

¹¹⁵ Структуру IMAS образуют 79 актов, которые включает три различных типа документов: 1) собственно международные стандарты противоминной деятельности (IMAS) — разработано

комплексные руководящие принципы и стандарты для всех аспектов противоминной деятельности — от освобождения земель до просвещения по рискам и оказанию помощи жертвам.

В соответствии с принятым законодательством разрабатываются планы и программы противоминной деятельности¹¹⁶. Такие программы могут осуществляться: а) под руководством ООН; б) при поддержке ООН¹¹⁷; в) государством самостоятельно.

Национальный план по обнаружению и обезвреживанию противопехотных мин способствует очистке от мин в первую очередь тех территорий, которые более всего востребованы населением. Национальный план также позволяет выработать оценочную систему, в соответствии с которой можно определять социально-экономический эффект разминирования. В этом смысле планирование отчасти зависит от обследования местности и оценки минной угрозы, проводимых в стране, где существует минная опасность.

Ответственность за регламентацию, управление и координацию национальной программы деятельности, связанной с разминированием, возлагается на национальный орган по вопросам разминирования. В рамках реализации программ противоминной деятельности, как правило, действуют национальные структуры на следующих трех уровнях: 1) регулирующий и директивный орган, занимающийся вопросами разминирования

47 документов; 2) технические примечания по разминированию (TNMA) — разработано 24 документа; 3) протоколы испытаний и оценки (T&EP) — разработано 8 документов. В них фактически содержатся разъяснения по практической реализации ряда ключевых положений Конвенции о запрете противопехотных мин и Конвенции по касетным боеприпасам. IMAS используется затронутыми странами в качестве основы для разработки национальных стандартов или национальных стандартных операционных процедур. Вместе с тем, IMAS могут быть приняты национальным органом в качестве национальных стандартов.

¹¹⁶ О создании программ по разминированию см.: IMAS 02.10 Руководство по учреждению программы противоминной деятельности. URL: <https://www.mineactionstandards.org/standards/02-10/>

¹¹⁷ Решение о необходимости программы противоминной деятельности под руководством или при поддержке ООН начинается с официальной оценки ситуации в стране, которая может включать в себя миссию по оценке в соответствующую страну для определения из первых рук масштаба и воздействия минной ситуации (см.: IMAS 07.11 освобождение земель, IMAS 08.10 нетехническое обследование и IMAS 05.10 для получения подробной информации об управлении информацией). Оценка страны должна определить, требуется ли национальная программа противоминной деятельности и возможна ли такая программа. Решение о разработке национальной программы по разминированию при поддержке ООН принимается после получения достаточного объема информации, подтверждающей такую необходимость.

на межведомственном уровне (национальное управление по разминированию); 2) координационный орган, который также осуществляет контроль за проведением различных операций в области разминирования по согласованию с основными заинтересованными сторонами (центр по разминированию)¹¹⁸; 3) оперативные организации по разминированию (как государственные — подразделения гражданской обороны, полиции или вооруженных сил, так и коммерческого характера, либо неправительственные организации).

Первые два уровня управления могут быть объединены в одну организацию, но обычно они являются отдельными субъектами. В частности, органы по противоминной деятельности учреждены в следующих государствах: Албания — Албанский исполнительный комитет по противоминной деятельности (АМАЕ)¹¹⁹; Камбоджа — Камбоджийская администрация по противоминной деятельности и помощи жертвам, Камбоджийский центр по разминированию (СМАС)¹²⁰; Лаосская Народно-Демократическая Республика — Национальный комитет по контролю над нераззорвавшимися боеприпасами Лаосской Народно-Демократической Республики¹²¹; Вьетнам — Вьетнамский национальный центр по противоминной деятельности (VNMAC, создан 04.03.2014 г.)¹²²; Никарагуа — Национальная комиссия по разминированию Никарагуа, с августа 2013 г. начал действовать Международный центр гуманитарного разминирования (при поддержке МЧС России)¹²³; Таиланд — Таиландский центр

¹¹⁸ Центр по разминированию должен отвечать за: координацию или планирование всех мероприятий по разминированию в зоне своей ответственности; предоставление технических консультаций национальному управлению по разминированию; ведение учета и баз данных по противоминной деятельности; аккредитацию организаций по разминированию; расследование несчастных случаев и инцидентов, связанных с разминированием.

¹¹⁹ См.: URL: https://www.allacronyms.com/AMAE/Albanian_Mine_Action_Executive

¹²⁰ В настоящее время СМАС насчитывает 1715 сотрудников по всей Камбодже, включая национальный офис в Пномпене, шесть провинциальных подразделений по разминированию и учебный центр в Кампонгчанге, которые работают над миссией «Спасение жизней и поддержка развития Камбоджи» (см.: URL: <https://cmac.gov.kh/>).

¹²¹ См.: Pizzino S.E., Hundessa S., Verghis V. et al. Population trends related to injury from explosive munitions in Lao PDR (1964–2008): a retrospective analysis // Conflict and Health. 2018. No. 12:36. DOI: <https://doi.org/10.1186/s13031-018-0171-z>

¹²² См.: URL: <https://ru.nhandan.vn/v-etnamskii-natsional-niitsentr-po-protivominnoi-dejatel-nosti-otmetil-svoe-10-letie-post44659.html>

¹²³ См.: URL: <https://mchs.gov.ru/deyatelnost/press-centr/vse-novosti/1434988>. Противоминные мероприятия проводятся Республикой Никарагуа с 1989 г.

противоминной деятельности¹²⁴; Йемен — Йеменский исполнительный центр противоминной деятельности (*YEMAC*)¹²⁵; Южный Судан — Суданский национальный центр по разминированию, Управление Южного Судана по разминированию (*NMAA*)¹²⁶; Косово — Центр координации противоминных мероприятий Косово (*KMASS*). В Руанде создана Национальная организация по разминированию (*NDO*), отвечающая за практическое осуществление планов правительства и Центра противоминных мер (*Mine Action Center*), она частично подотчетна Министерству обороны. В Египте приоритеты противоминной деятельности устанавливает армия, что характерно для всех стран Ближнего Востока. В Кувейте Министерство обороны в 1991 г. разработало национальный план по разминированию, и установленные в нем приоритеты до сих пор действуют. В Колумбии действует Президентская программа комплексной противоминной деятельности¹²⁷. В Хорватии правительство располагает планом разминирования Хорватского государства (в числе приоритетов в этом плане значатся репатриация беженцев, восстановление жилья и государственных объектов). В Эритрее приоритеты в области разминирования определены гуманитарной программой разминирования (*HMP*). К этим приоритетам относится расселение беженцев, создание транспортной инфраструктуры и использование земельных ресурсов широкими слоями населения.

В Боснии и Герцеговине (участвует в Конвенции 1977 г. с 08.09.1998) в 2002 г. принят Закон о разминировании¹²⁸. В 2003 г. принят ряд стандартов, в частности Стандарт удаления мин и неразорвавшихся боеприпасов¹²⁹ (с приложениями), а также обновленные стандарты по восстановлению поверхности, нетехническому и техническому обследованию от 1 октября 2024 г.¹³⁰, удалению взрывчатых веществ от 17 декабря 2024 г.¹³¹

Ежегодно публикуются планы разминирования¹³² и отчеты о противоминной деятельности¹³³. Создана Комиссия по разминированию¹³⁴, а также Центр по противоминной деятельности¹³⁵. С начала операций по технической разведке и разминированию с 1996 г. по конец 2023 г. в безопасное использование была возвращена территория площадью 3343 км². Текущий размер предполагаемой опасной минной зоны составляет 826 км² (по состоянию на октябрь 2024 г.)¹³⁶. В государстве в настоящее время аккредитовано 24 организации для противоминной деятельности¹³⁷, из них: 5 правительственных организаций (в том числе Вооруженные силы, организации гражданской защиты и Общество Красного Креста), 12 коммерческих организаций (четыре отечественных) и семь неправительственных организаций (пять отечественных и две международных). Как отмечают аналитики, в Боснии и Герцеговине удалось достичь сравнительно высокого уровня национального потенциала и накопить значительный опыт, что открывает перед другими странами немалые возможности для изучения этого опыта и обмена уроками на будущее, чем уже воспользовались Грузия, Судан и Иордания¹³⁸.

¹³² См.: URL: <https://www.bhmac.org/wp-content/uploads/2024/06/Plan-deminiranja-u-BiH-za-2024-Prijedlog.pdf>

¹³³ См.: URL: <https://www.bhmac.org/wp-content/uploads/2024/06/Izvestaj-o-PMD-za-2023.-godinu.pdf>

¹³⁴ См.: URL: <https://www.bhmac.org/komisija/>

¹³⁵ См.: URL: <https://www.bhmac.org/o-nama/>. Центр по противоминной деятельности первоначально находился под управлением ООН, отвечавшей за координацию осуществления национальной программы и за составление и обновление базы данных о минных полях. Эти функции были переданы национальным властям в 1998 г., когда ПРООН приступила к осуществлению своей Комплексной программы противоминной деятельности (КППД). Эта программа позволяет успешно поддерживать нарождающийся национальный потенциал планирования и координации противоминных мероприятий. В общем и целом, КППД является эффективным инструментом содействия развитию национального потенциала и постепенной переориентации страновой программы с постконфликтного восстановления и расселения на устойчивое развитие.

¹³⁶ См.: URL: <https://www.bhmac.org/trenutna-minska-situacija-plan-izvestaj/>

¹³⁷ Следует указать на специфику политического устройство Боснии и Герцеговины, в котором ответственность за будущее страны несет Президиум страны, состоящий из трех членов, где глава государства ротируется каждые восемь месяцев. В Конституционном суде Боснии и Герцеговины продолжают заседать судьи-иностранцы, произвольно назначаемые из-за границы (см.: Выступление Постоянного представителя В.А. Небензи на заседании СБ ООН по ситуации в Боснии и Герцеговине 30.04.2024. URL: https://russiaun.ru/ru/news/unsc_300424).

¹³⁸ См.: *Abrahamsdotter E.* Ex-post final evaluation report: Integrated Mine Action Program, 30 April 2010. P. 11. URL: <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/2454>

¹²⁴ См.: URL: <https://glosbe.com/en/ru/Thailand%20Mine%20Action%20Center>

¹²⁵ См.: URL: <https://www.unmas.org/en/programmes/yemen>

¹²⁶ См.: URL: <https://www.unmas.org/en/programmes/southsudan>

¹²⁷ Действует Национальный стратегический план по разминированию на 2016–2021 годы (обновленный на 2020–2025 годы) и оперативный план разминирования (см.: URL: <https://www.unmas.org/en/programmes/colombia>).

¹²⁸ См.: URL: <https://www.bhmac.org/wp-content/uploads/2024/06/ZAKON-O-DEMIRANJU-U-BIH-06062024.pdf>

¹²⁹ См.: URL: <https://www.bhmac.org/wp-content/uploads/2024/06/Standard-za-uklanjanje-mina-i-NUS-a-u-BiH.pdf>

¹³⁰ См.: URL: https://www.bhmac.org/wp-content/uploads/2024/10/Standard-za-PMA-u-BiH_-Izdanje-april-2024.pdf

¹³¹ См.: URL: <https://www.bhmac.org/wp-content/uploads/2025/01/Standard-UES-ODOBREN-17.12.24.pdf>

Разминирование территории Исламской Республики Афганистан (ИРА) изначально реализовывалось в рамках Программы разминирования Афганистана (Mine Action Programme for Afghanistan, *МАРА*)¹³⁹, инициированной в 1989 г. Центром ООН по разминированию Афганистана (United Nations Mine Action Center for Afghanistan, *UNMACA*). Отметим, что после вывода войск в 1989 г. СССР предоставил Афганистану карты минных полей. Работой по разминированию занималась компания HALO Trust. Затем подход был пересмотрен, поскольку Афганистан стал участником Конвенции 1977 г. с 11 сентября 2002 г., и в том же году национальные власти предложили ООН взять на себя руководство программами по разминированию. Афганистанский центр по координации деятельности, связанной с разминированием (АЦКДР), под руководством ООН обеспечивал координацию противоминных мероприятий, проводимых в стране всеми заинтересованными сторонами, и брал на себя выполнение обязательств, предусмотренных Конвенцией 1997 г. Совместно с афганистанским Департаментом по вопросам разминирования предпринимались усилия в том, чтобы избежать дублирования решений о порядке и масштабах подключения тех или иных участников.

Общая координация работ в этой области осуществлялась UNMACA и Консультативной рабочей группой ИРА по разминированию (под председательством МИД ИРА). В соответствии с принятым Законом о разминировании Программа была передана под непосредственный контроль Правительства ИРА¹⁴⁰ — Афганскому управлению по координации противоминной деятельности (*DMAC*). ЮНМАС продолжала оказывать поддержку координации сектора гуманитарной противоминной деятельности посредством предоставления технической помощи DMAC путем прямого заключения контрактов с техническими консультантами, а с октября 2023 г. — посредством создания Технической группы по противоминной деятельности под руководством ЮНМАС. Однако сокращение финансирования, мятежи препятствуют достижению афганской цели по разминированию. В 2023 г. движение «Талибан» (запрещенная в России террористическая организация), контролирующее Афганистан, обратилось к международным

организациям с просьбой о помощи в разминировании территории страны¹⁴¹.

Резолюция Совета Безопасности ООН 2626 (2022)¹⁴², принятая 17 марта 2022 г. и продленная в 2024 г., в п. 5 (j) уполномочивает Миссию ООН по содействию Афганистану (МООНСА) «оказывать поддержку, в рамках ее мандата, существующим механизмам по улучшению общей ситуации в области безопасности в Афганистане, проводить оценки угрозы взрывоопасных предметов и ее воздействия на гражданское население, включая детей, консультировать и координировать меры по снижению угрозы взрывоопасных предметов в поддержку гуманитарных инициатив и инициатив в области развития, поддерживать координацию сектора гуманитарной противоминной деятельности...».

В Израиле (в Конвенции 1997 г. не участвует) в начале 2000-х годов было предпринято три безуспешных попытки предложить законное решение проблемы мин. Закон о разминировании минных полей был принят 14 марта 2011 г. (Частный закон № 368)¹⁴³. Он предусмотрел, что заниматься нейтрализацией мин будут специальные компании, которые получают подряд от государства. На выполнение положений закона ежегодно будет выделяться 27 млн шекелей. После принятия Закона было создано Национальное управление по разминированию (ИНМАА)¹⁴⁴, которое приступило к работе в 2012 г. Вместе с тем минная опасность продолжает создавать серьезную угрозу¹⁴⁵.

¹⁴¹ С 1989 г. было зарегистрировано около 45 300 афганских мирных жителей, погибших или получивших ранения от наземных мин и взрывоопасных пережитков войны (ВПВ). Среднемесячное число жертв среди гражданского населения от взрывных устройств в Афганистане в настоящее время составляет около 50 чел. Взрывоопасные вещества от вооруженных столкновений стали причиной почти 86% жертв, зарегистрированных в период с января 2023 г. по август 2024 г., более 89% жертв составили дети (см.: URL: <https://www.unmas.org/en/programmes/afghanistan>).

¹⁴² См.: URL: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/res_2626_2022_e.pdf

¹⁴³ Принятие закона инициировал Рони Бар-Он («Кадима»), который назвал его принятие важной вехой, позволяющей Израилю через 63 года своего существования присоединиться к мировому сообществу в деле уничтожения ненужных мин. В феврале 2010 г. 11-летний израильский мальчик Даниэль Юваль потерял ногу из-за мины во время прогулки по снегу на Голанских высотах. После этого инцидента Юваль присоединился к движению «Израиль без мин» и подал петицию премьер-министру и членам Кнессета с просьбой поддержать законопроект. Кампания получила поддержку 73 членов Кнессета, а также правительства (см.: URL: www.nytimes.com/2010/05/13/world/middleeast/13israel.html).

¹⁴⁴ См.: URL: <https://web.archive.org/web/20130927204124/http://www.inmaa.org.il/>

¹⁴⁵ Согласно Обзору противоминной деятельности за 2021 г., на Западном берегу, исключая долину реки Иордан, было

¹³⁹ В рамках программы Афганистан разделен на пять условных зон и соответственно создано пять центров по разминированию: в Кабуле — центральная, Джелалабаде — восточная, Кандагаре — южная, Герате — западная, Мазари-Шарифе — северная зона (см.: URL: <https://ria.ru/20020214/72145.html>).

¹⁴⁰ См.: *Осипов В. И.* О программе разминирования в Афганистане. 31.05.2011. URL: <http://www.iimes.ru/?p=12719>

Близость правовых систем и схожесть проблем побуждает уделить пристальное внимание состоянию противоминного законодательства у наших ближайших соседей.

В Азербайджанской Республике (в Конвенции 1997 г. не участвует) 2 апреля 1999 г. была принята Программа противоминной деятельности, которая является совместным проектом правительства Азербайджана и Программы Развития ООН (ПРООН)¹⁴⁶. В соответствии с Указом Президента АР от 15 января 2021 г. «Об обеспечении деятельности Агентства Азербайджанской Республики по разминированию»¹⁴⁷ утвержден Устав Агентства Азербайджанской Республики по разминированию (ANAMA)¹⁴⁸. Указом Президента АР от 16 сентября 2021 г. «О дополнительных мерах по координации деятельности, связанной с разминированием в Азербайджанской Республике»¹⁴⁹ распределены полномочия между Агентством и Министерством обороны, Министерством по чрезвычайным ситуациям, Министерством внутренних дел и Государственной пограничной службой. Агентство функционирует в соответствии с Национальным стратегическим планом и принципами Национального агентства по очистке территорий от мин. В мае 2024 г. ЕС запустил в Азербайджане инициативу *Team Europe*, которая объединяет все проекты, инициативы и формы поддержки в области противоминной деятельности¹⁵⁰. В 2021 г. разработаны национальные противоминные стандарты. 22 октября 2024 г. Милли Меджлис (парламент) Азербайджана принял в первом чтении законопроект «О деятельности по разминированию»¹⁵¹.

заминировано 262 278 миль территорий. С 2016 по 2020 г. было разминировано в общей сложности 113 380 миль², но, по прогнозам, Израиль не уложится в установленный статьей 5-й срок — 01.06.2028 (см.: URL: https://www.mineactionreview.org/assets/downloads/3644_NPA_Clearing_the_Mines_2021.pdf).

¹⁴⁶ В мае 2024 г. ПРООН и ANAMA подписали декларацию о намерениях по созданию *Центра передового опыта по разминированию* на территории Азербайджана. Центр будет обеспечивать национальное, региональное и международное обучение и наращивание потенциала, сертификацию и передачу знаний в области противоминной деятельности, а также содействовать исследованиям и инновациям в области противоминной деятельности для разработки новейших технологий и методологий в области гуманитарного разминирования (см.: URL: vzglyad.az/news/246634/ПРООН-и-anama-договорились...).

¹⁴⁷ См.: URL: <https://www.legalacts.az/ru/news/12114>

¹⁴⁸ Национальное агентство по очистке территорий от мин (ANAMA) было учреждено 18.07.1998 согласно распоряжению Президента Азербайджана № 854 при Государственной комиссии по реконструкции и восстановлению пострадавших территорий, в 2021 г. преобразовано в Агентство Азербайджанской Республики по разминированию.

¹⁴⁹ См.: URL: <https://president.az/ru/articles/view/53105>

¹⁵⁰ См.: URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/azerbaijan/launch-team-europe-initiative-mine-action-azerbaijan_en?s=217

¹⁵¹ См.: URL: <https://media.az/politika/novyy-zakonoproekt-o-deyatelnosti-po-razminirovaniyu-prinyat-v-pervom-chtenii>

В Республике Армения (в Конвенции 1997 г. не участвует) при поддержке Госдепартамента США в 2002 г. был создан Гуманитарный центр по разминированию как особое подразделение Минобороны Армении, который вел работу по разминированию территории Армении при содействии США, европейских государств и ООН. Однако в 2007 г. международные партнеры прекратили его финансирование, так как это означало поддержку военного подразделения конфликтующей страны. Решением Правительства РА от 17 февраля 2011 г. создана государственная некоммерческая организация «Центр гуманитарного разминирования и экспертизы»¹⁵², который может развивать гибкую деятельность и включиться в разные международные проекты, имеет возможность вести переговоры от своего имени с международными организациями, различными фондами, заключать с ними договоры по сотрудничеству, получать от них как профессиональные консультации, так и материальное содействие¹⁵³. В 2013 г. учрежден Фонд Гуманитарного разминирования¹⁵⁴.

Республика Беларусь участвует в Конвенции 1997 г. с 3 сентября 2003 г. Постановлением Совета министров РБ от 8 апреля 2011 г. № 458 «О мерах по обнаружению, обезвреживанию и уничтожению на территории Республики Беларусь взрывоопасных предметов и взрывных устройств»¹⁵⁵ определены меры по обнаружению, обезвреживанию и уничтожению взрывоопасных предметов и взрывных устройств¹⁵⁶.

(Документ не будет регулировать деятельность, осуществляемую Вооруженными силами с целью обеспечения безопасности и обороны страны).

¹⁵² URL: <https://www.spyur.am/ru/companies/center-for-humanitarian-demining-and-expertise/37394/>

¹⁵³ По сообщениям СМИ, к гуманитарному разминированию в Армении будет привлечен «Центр противоминной деятельности» Исламской Республики Иран (см.: URL: <https://m.ok.ru/group/52130169487575/topic/155562910481879>).

¹⁵⁴ См.: URL: <https://am.mir24.tv/news/5112>

¹⁵⁵ См.: URL: <https://www.sb.by/articles/o-merakh-po-obnaruzheniyu-obezvrezhivaniyu-i-unichtozheniyu-na-territorii-respubliki-belarus-vzryvoopasnykh-predmetov-i-vzryvnykh-us-troystv.html>

¹⁵⁶ Обезвреживание и уничтожение взрывоопасных предметов, обнаруженных на территории Республики Беларусь, включая проверку сообщений об установке взрывных устройств, их обнаружение и уничтожение, осуществляются подразделениями разминирования МВД и Минобороны. МВД поручено обеспечивать проведение подразделениями разминирования внутренних войск, а также специальным подразделением по борьбе с терроризмом «Алмаз» работ по проверке сообщений об установке взрывных устройств, их обнаружению, обезвреживанию и уничтожению на всей территории Беларуси, а Минобороны — обеспечивать по заявкам МВД безвозмездную передачу подразделениям разминирования взрывчатых веществ и средств взрывания. Местные исполнительные и распорядительные органы должны осуществлять совместно с военными комиссариатами сбор сведений о наличии взрывоопасных предметов и взрывных устройств, информировать

В 2019 г. создан Противоминный центр Вооруженных сил Беларуси¹⁵⁷.

В Республике Таджикистан (участвует в Конвенции 1977 г. с 12.10.1999) программа по противоминной деятельности была принята в результате подписания соглашения между Правительством РТ и Программой Развития ООН 30 июня 2003 г.¹⁵⁸ Принят Закон РТ от 23 июля 2016 г. № 1338 «О гуманитарной противоминной деятельности»¹⁵⁹. Постановлением Правительства РТ от 25 февраля 2017 г. утверждена Национальная стратегия Республики Таджикистан по гуманитарной противоминной деятельности на 2017–2020 годы¹⁶⁰. Постановлением Правительства РТ от 3 января 2014 г. № 24 утвержден Устав Государственного учреждения «Национальный центр Таджикистана по минным вопросам»¹⁶¹, разработаны и утверждены Национальные стандарты по гуманитарной противоминной деятельности.

Принимая во внимание то обстоятельство, что после окончания СВО за линией разграничения также будет осуществляться гуманитарное разминирование, следует присмотреться к состоянию правового регулирования такой деятельности на Украине (участвует в Конвенции 1977 г. с 27.12.2005). Закон Украины от 6 декабря 2018 г. № 2642-VIII (с изм.) «О про-

военкоматы о месте обнаружения взрывоопасных предметов и взрывных устройств для проверки достоверности полученной информации и принятия иных мер по обезвреживанию и уничтожению обнаруженных взрывоопасных предметов и взрывных устройств. На них также возложена обязанность организовывать до прибытия подразделений разминирования, а также в ходе обезвреживания и уничтожения охрану обнаруженных взрывоопасных предметов и взрывных устройств силами управлений, отделов внутренних дел городских, районных исполнительных комитетов (местных администраций) и транспортное сопровождение машин подразделений разминирования при перевозке взрывоопасных предметов и взрывных устройств в места их уничтожения.

¹⁵⁷ См.: URL: <https://www.mil.by/ru/news/94617/>. Руководство деятельностью центра осуществляет начальник инженерных войск Вооруженных Сил — начальник управления инженерных войск Генерального штаба Вооруженных Сил.

¹⁵⁸ См.: URL: <https://old.asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/20120404/proon-tadzhikistan-vmeste-za-bezopasnost>

¹⁵⁹ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2016. № 7, ст. 616.

¹⁶⁰ См.: URL: <http://madein.zakupki.gov.tj/en/pages/54-nacionalnaja-strategija-rt-po-gumanitarnoi-protivominnoi-dejatelnosti-na-2017-2020-gody.html>

¹⁶¹ См.: URL: http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?rgn=120860. С 2003 г. разминированием на территории Таджикистана занимался Швейцарский фонд по разминированию. 05.11.2009 был подписан меморандум между Министерством обороны Республики Таджикистан и Бюро ОБСЕ в Республике Таджикистан о создании Национального Агентства по гуманитарному разминированию при Министерстве обороны Таджикистана (см.: URL: <https://khovar.tj/rus/2009/11/sozdano-natsionalnoe-agentstvo-po-gumanitarnomu-razminirovaniyu/>).

тивоминной деятельности в Украине»¹⁶² предусматривает построение системы противоминной деятельности с упрощенной вертикалью управления и координации (Национальный орган противоминной деятельности, Центр противоминной деятельности и Центр гуманитарного разминирования¹⁶³ (ч. 2 ст. 6 Закона)). Иными участниками такой деятельности являются: уполномоченные органы исполнительной власти в области противоминной деятельности, местные государственные администрации и органы местного самоуправления; операторы противоминной деятельности. Операторами противоминной деятельности могут быть: уполномоченные подразделения центральных органов исполнительной власти; предприятия; учреждения; организации. Операторы противоминной деятельности могут иметь любую форму собственности, это могут быть как украинские, так и международные и зарубежные компании¹⁶⁴.

Меры противоминной деятельности могут оплачиваться из государственного бюджета, местных бюджетов, бюджетов предприятий, учреждений и организаций, а также за счет других источников, не запрещенных законодательством. Кроме того, могут привлекаться ресурсы доноров: международная техническая помощь, возвратная и безвозвратная финансовая помощь международных организаций, благотворительная помощь. Примечательным является тот факт, что в 2019 г. США пригрозили отменить донорскую поддержку Украины, если она не скорректирует Закон, разрешив прямое донорское финансирование операторов противоминной деятельности, в частности неправительственных организаций, осуществляющих разминирование на востоке Украины¹⁶⁵. Соответственно, ч. 2 ст. 8 Закона была изложена в новой редакции¹⁶⁶.

¹⁶² См.: URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34989508

¹⁶³ Центр гуманитарного разминирования входит в состав Украинской государственной компании по экспорту вооружений ГК «Укрспецэкспорт», он проводит оценку, разминирование и утилизацию взрывчатых веществ совместно со специальной государственной компанией по разминированию «Подольсквзрывпром» (Хмельницкая область, г. Каменец-Подольский) (см.: URL: ukrspecexport.com).

¹⁶⁴ Порядок ведения учета операторов противоминной деятельности утвержден постановлением Кабинета министров Украины от 03.11.2021 № 1150.

¹⁶⁵ См.: URL: <https://tass.ru/mezhduna-rodnaya-paranorama/6295809>

¹⁶⁶ В частности: «Финансовые ресурсы, предоставляемые донорами непосредственно операторам противоминной деятельности с целью выполнения мероприятий в сфере противоминной деятельности на территории Украины, зачислению в государственный бюджет не подлежат и используются такими операторами по направлениям, согласованным с уполномоченным оперативным органом противоминных операций (центром противоминных операций)» (см.: Закон Украины

В противоминной деятельности участвует ряд украинских органов власти¹⁶⁷. Система управления качеством разминирования включает в себя сертификацию операторов противоминной деятельности и контроль качества разминирования¹⁶⁸. В целях обеспечения единого подхода к выполнению задач по разминированию в соответствии с международными стандартами противоминной деятельности был принят национальный стандарт Украины ДСТУ 8820:2023 «Противоминная деятельность. Процессы управления»¹⁶⁹.

В Минобороны Украины разработаны Методические рекомендации «Порядок оформления и ведения документов об инженерных заграждениях»¹⁷⁰, которые определяются руководящими документами о порядке оформления и ведения документов об инженерных заграждениях в воинских частях (подразделениях) Сухопутных войск Вооруженных сил Украины¹⁷¹.

от 25.04.2019 № 2706-VIII «О внесении изменения в статью 8 Закона Украины “О противоминной деятельности в Украине” относительно усовершенствования механизмов привлечения средств для финансирования мер противоминной деятельности». URL: [https://base.spinform.ru/show_doc.fwx/show_doc.fwx?rgn=116357](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?show_doc.fwx?rgn=116357)).

¹⁶⁷ В частности, Министерство обороны и Государственная служба Украины по чрезвычайным ситуациям. Участвуют в противоминной деятельности: Служба безопасности Украины, Национальная полиция Украины, Государственная пограничная служба Украины, Государственная специальная служба транспорта Украины и Национальная гвардия Украины. Примечательным является тот факт, что правовой бюллетень Датского совета по беженцам (октябрь 2023 г. Спец. вып. № 98) раскрывает структуру противоминной деятельности на Украине, хотя создан благодаря финансовой поддержке Управления по вопросам устранения и сокращения вооружений в Бюро по военно-политическим вопросам Государственного департамента США, Министерств иностранных дел Финляндии и Нидерландов (см.: URL: <https://drc.ngo/drc.ngo/media/5s3nou32/legal-alert-98-ru.pdf>).

¹⁶⁸ См.: URL: <https://lockers.com.ua/gumanitarnoe-razminirovanie-v-ukraine-hto-jeto-i-kak-k-nemu-prisoedinitja/>

¹⁶⁹ См.: URL: https://budstandart.com/normativ-document.html?id_doc=102147. Он заменил национальный стандарт ДСТУ-П 8820-1:2018 Противоминная деятельность. Процессы управления. Основные положения.

¹⁷⁰ См.: URL: [geochronic.ru>images/e/ee/Документы_об_инженерных...](http://geochronic.ru/images/e/ee/Документы_об_инженерных...)

¹⁷¹ В открытой печати имеются ссылки на следующие документы: приказ Министерства обороны Украины от 10.07.2015 № 330 «Об утверждении Руководства по устройству инженерных заграждений подразделениями Министерства обороны Украины и Вооруженных Сил Украины»; приказ Генерального штаба ВС Украины от 19.10.2016 № 390 «Об утверждении Руководства по преодолению инженерных заграждений подразделениями Вооруженных Сил Украины»; приказ Генерального штаба ВС Украины от 19.04.2018 № 161 «Об утверждении Инструкции по правилам поведения военнослужащих на местности, на которой есть взрывоопасные предметы, и соблюдению мер минной безопасности»; Методические рекомендации, утв. начальником Генштаба ВС Украины от 21.09.2020 «О содержании

Определенный практический интерес представляет документ «Актуальное состояние и перспективы коммерческого рынка гуманитарного разминирования в Украине», разработанный компанией *Data Driven Group* в 2024 г.¹⁷² В сфере гуманитарного разминирования на территории Украины работают несколько неправительственных организаций (в частности, «ХАЛО траст», Датская группа по разминированию (ДГР) и Швейцарский фонд для противоминной деятельности — ШФПМД)¹⁷³. С 2019 г. украинские негосударственные операторы «Димайнинг солишнз» и «Украинская группа по разминированию» присоединились к операциям по противоминной деятельности (организации работают исключительно за счет донорского финансирования).

Таким образом, рассмотренные зарубежные практики в области правового регулирования противоминной деятельности свидетельствуют о том, что затронутые минной опасностью государства принимают законодательные акты, в которых решаются организационно-правовые вопросы, учреждаются органы, ответственные за противоминную деятельность, регламентируются вопросы финансирования и процедуры привлечения исполнителей противоминных мероприятий, вопросы международного сотрудничества. Несмотря на всю противоречивость имеющегося зарубежного опыта, он может быть востребован как в рамках межгосударственного взаимодействия, так и при совершенствовании российского законодательства в части учета ошибок для избежания их повторения.

Концепция правового регулирования противоминной деятельности в Российской Федерации

Задача формулирования концепции правового регулирования противоминной деятельности в Российской Федерации обусловлена текущим состоянием российского законодательства и оценкой его как недостаточно эффективного. Так, в настоящее время отдельные вопросы противоминной деятельности регулируются многочисленными федеральными законами и подзаконными актами. В рассматриваемой сфере, по нашим подсчетам, действует 21 федеральный закон, семь Указов Президента РФ, 13 постановлений Правительства РФ, 16 нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, а также правовые акты субъектов Российской

и обслуживании инженерных заграждений». С целью координации противоминной деятельности Министерство обороны Украины разработало План мероприятий по организации работ гуманитарного разминирования освобожденных территорий Донецкой и Луганской областей.

¹⁷² См.: URL: <https://datadriven.group/defence-and-demining>

¹⁷³ См.: URL: <https://caliber.az/post/pochti-30-inostrannyh-kompanij-hotyat-razminirovat-ukrainu>

Федерации¹⁷⁴. Несмотря на то что общий правовой каркас существует, он далек от совершенства, страдает фрагментарностью, за пределами правового и технического регулирования остается ряд серьезных проблем, которые можно решить лишь посредством целенаправленного правотворчества.

Достаточно показательным является следующий пример. Федеральным законом от 14 июля 2022 г. № 351-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были уточнены полномочия федеральных органов исполнительной власти по поиску, обезвреживанию и уничтожению взрывоопасных предметов, взрывных устройств и взрывчатых веществ, выполнению взрывных работ¹⁷⁵. Вместе с тем установленная Законом функция реализации международных программ, проектов и операций по гуманитарному разминированию, в отличие от военного разминирования, ориентирована вовне (оказание помощи другим государствам)¹⁷⁶, однако с окончанием СВО она должна быть переориентирована на внутренние проблемы разминирования, с учетом возможного привлечения международной помощи.

Если правотворчество в широком смысле слова представляет собой деятельность по подготовке, обсуждению, утверждению и опубликованию нормативных правовых актов¹⁷⁷, то законотворчество — это деятельность по подготовке, обсуждению, утверждению и опубликованию законодательных актов¹⁷⁸.

¹⁷⁴ См., напр.: распоряжение Губернатора Ленинградской области от 07.04.1999 № 165-рг «Об организации работ по обнаружению, обезвреживанию, вывозу и уничтожению взрывоопасных предметов на территории Ленинградской области». URL: https://47.mchs.gov.ru/uploads/resource/2021-06-24/npa-v-oblasti-organizacii-rabot-po-obnaruzheniyu-obezvrezhivaniyu-vyvozu-i-unichtozheniyu-vop-na-territorii-lenoblasti_1624541498410933442.pdf

¹⁷⁵ Такие работы могут осуществляться Вооруженными Силами РФ, войсками национальной гвардии РФ, спасательными воинскими формированиями, профессиональными аварийно-спасательными формированиями МЧС России и структурными подразделениями Государственной противопожарной службы (входит в состав МЧС России).

¹⁷⁶ Так, в целях создания нормативно-правовой базы участия России в операциях по разминированию Правительством РФ было принято постановление от 05.08.2000 № 582 (с изм.) «О мерах по обеспечению участия Российской Федерации в международных программах, проектах и операциях по гуманитарному разминированию», регулирующее вопросы, связанные с оказанием помощи другим государствам в этой области.

¹⁷⁷ См.: Бондаренко Т. Н. Законопроект в законотворчестве как воплощение доктринальной формы реализации российской правовой политики // Вестник Тамбовского гос. ун-та им. Г. Р. Державина. 2011. № 8 (100). С. 312.

¹⁷⁸ Вопрос об определении понятия, точно отражающего суть процесса создания закона, является дискуссионным: он может именоваться «законодательной деятельностью», «законотворческой деятельностью», «законотворчеством», «законодательным процессом», «законотворческим процессом» или «законопроектным процессом» (см. подр.: Нисневич Ю. А.,

Законотворчество является частью правотворчества (нормотворчества)¹⁷⁹, а указанные категории соотносятся как целое и часть¹⁸⁰. Полагаем, что предложение концепции противоминной деятельности представляет собой «предварительный» этап законодательного процесса¹⁸¹, включающий в себя выявление в обществе потребности в урегулировании нормами права социальной проблемы и подготовку законопроекта.

Исходя из установлений о праве законодательной инициативы¹⁸² и законодательной процедуры¹⁸³, вместе с текстом законопроекта, разработанного в порядке реализации права законодательной инициативы, в обязательном порядке представляется ряд сопровождающих документов¹⁸⁴, в частности пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта (а также мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта); финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат), и др. Учитывая отмеченные и некоторые иные особенности законотворчества, следует указать элементы юридических конструкций, имеющих принципиальный характер.

Во-первых, концепция правового регулирования противоминной деятельности в Российской Федерации должна четко определять сферу регулируемых отношений. Так, под *противоминной деятельностью* в широком смысле следует понимать комплекс мероприятий, проводимых на загрязненных взрывоопасными предметами территориях субъектов Российской

Платонов В. М., Слизовский Д. Е. Законодательная деятельность: политико-правовой анализ: учеб. пособие для студ. вузов. М., 2007; Золотухина Т. А. Соотношение юридических конструкций «законотворчество» и «законодательство» // Право и образование. 2011. № 11. С. 81–87.

¹⁷⁹ См.: Кафарова Г. Ф. Определение понятия «законотворчество»: широкий и узкий подходы // Интерактивная наука. 2018. № 4 (26). С. 99–103.

¹⁸⁰ См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. М., 2017.

¹⁸¹ См. подр.: Кочетков А. В. Стадии законодательного процесса как формы проявления правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 4. С. 153–162.

¹⁸² В силу ч. 1 ст. 104 Конституции РФ право законодательной инициативы принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации ФС РФ, сенаторам Российской Федерации, депутатам Государственной Думы ФС РФ, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации.

¹⁸³ Вопросы подготовки законодательной инициативы регулируются Регламентом Совета Федерации ФС РФ (гл. 17. Реализация Советом Федерации, сенаторами Российской Федерации права законодательной инициативы (ст. 140–143¹)), а вопросы законодательной процедуры — разд. III Регламента Государственной Думы.

¹⁸⁴ См.: Статья 142 Регламента Совета Федерации ФС РФ, ст. 105 Регламента Государственной Думы ФС РФ.

Федерации, направленных на защиту национальных интересов Российской Федерации посредством уменьшения и устранения последствий негативного воздействия на социально-экономические условия жизнедеятельности населения и окружающей среды, непосредственно связанных с оповещением населения о минной опасности, проведением работ по разминированию и ликвидации минной опасности, оказанием помощи лицам, пострадавшим от мин и неразорвавшихся боеприпасов, а также уничтожением излишних запасов мин и иных взрывоопасных предметов, осуществляемых за счет бюджетных, внебюджетных средств и с привлечением помощи международных организаций. В этой связи проект федерального закона «О противоминной деятельности» должен отражать основополагающие доктринальные подходы и юридические конструкции¹⁸⁵, присущие российской правовой системе.

Во-вторых, проект федерального закона должен иметь четко определенную направленность – обеспечение правового регулирования противоминной деятельности в целях устойчивого социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, в том числе достижение национальных целей развития и дальнейшее расширение международного сотрудничества Российской Федерации. Противоминная деятельность должна определяться как одно из приоритетных направлений деятельности государства, занимать ключевое место в геополитике Российской Федерации и быть направлена на повышение эффективности решения задач экономического развития государства, обеспечения национальной безопасности.

В-третьих, законопроектом должны быть установлены основы правового регулирования отношений в области противоминной деятельности

и сформулированы ее цели¹⁸⁶, основные принципы и понятия, а также особенности технического регулирования¹⁸⁷ и стандартизации¹⁸⁸. В части организации противоминной деятельности должно быть определено ее содержание и приоритет национальных интересов, необходимость принятия государственной программы противоминной деятельности¹⁸⁹ (Гуманитарное разминирование в целях развития), решены вопросы определения статуса территорий для целей осуществления противоминной деятельности, а также вопросы лицензирования¹⁹⁰.

В-четвертых, важнейшими в части организации противоминной деятельности являются вопросы государственного управления и контроля. Законопроект должен определять: организационные основы противоминной деятельности; государственное регулирование и управление противоминной деятельностью; полномочия Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления; полномочия национального органа по вопросам противоминной

¹⁸⁶ Цели противоминной деятельности могут быть определены следующим образом: 1) содействие экономическому развитию государства; 2) содействие укреплению обороны и обеспечению безопасности Российской Федерации; 3) уменьшение рисков, которые могут возникать в результате подрыва мин и иных взрывоопасных предметов, до безопасного для жизни и здоровья населения уровня, что позволит эффективно использовать природные ресурсы очищенных от взрывоопасных предметов территорий и акваторий в хозяйственных целях; 4) минимизация и предотвращение угроз наступления несчастных случаев от несанкционированного обращения с взрывоопасными предметами; 5) снижение социальной напряженности среди населения, проживающего на территориях или вблизи территорий, загрязненных взрывоопасными предметами; 6) сохранение и обеспечение воспроизводства уникальных экосистем в пределах территорий, загрязненных взрывоопасными предметами; 7) развитие и расширение международного сотрудничества в интересах дальнейшей интеграции Российской Федерации в систему мировых хозяйственных связей и обеспечения международной безопасности.

¹⁸⁷ См.: Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1), ст. 5140.

¹⁸⁸ Документы по стандартизации принимаются в соответствии с порядком, устанавливаемым Правительством РФ (предусмотрен ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» (см.: СЗ РФ. 2015. № 27, ст. 3953)).

¹⁸⁹ Основные положения Программы должны быть основаны на требованиях IMAS 02.10 Руководство по учреждению программы противоминной деятельности (изд.: 1, поправки: 3, последняя публикация: 03.06.2013) (см.: URL: https://www.mineactionstandards.org/fileadmin/uploads/imas/Standards/Russian/IMAS_02.10_Ed.1_Am.3_Ru.pdf).

¹⁹⁰ Противоминная деятельность подлежит лицензированию в соответствии с Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (см.: СЗ РФ. 2011. № 19, ст. 2716).

¹⁸⁵ Юридическая конструкция является одним из приемов законодательной техники, предназначенных для наиболее эффективной систематизации правотворческого процесса. Под юридической конструкцией понимается результат мысленного соединения правовых средств (их элементов) либо элементов правоотношений по выверенной типовой схеме в целях решения конкретных правовых ситуаций (см.: *Ананьева А.А.* Юридическая конструкция: к вопросу об определении понятия // Известия Иркутской гос. экономической академии. 2016. Т. 26. № 1. С. 141–148; см. также: *Власенко В.А.* Логико-языковые требования к юридическим конструкциям // Юрид. техника. 2013. № 7. Ч. 2. С. 166, 167; *Переверзев В.В.* Юридическая конструкция как научная проблема: теоретико-правовой аспект // Философия права. 2009. № 3. С. 113–116; *Чевычелов В.В.* Юридическая конструкция: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005; *Челышев М.Ю.* О юридических конструкциях в проекте изменений и дополнений в Гражданский кодекс Российской Федерации // Гражданское право. 2013. № 1. С. 33–35; *Черданцев А.Ф.* Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. Екатеринбург, 1993).

деятельности¹⁹¹; статус комиссии по вопросам аккредитации операторов противоминной деятельности¹⁹²; полномочия центра противоминных операций¹⁹³ и инспекции по контролю противоминной деятельности¹⁹⁴; других исполнителей задач в сфере противоминной деятельности; участие Вооруженных Сил РФ¹⁹⁵, других войск и воинских формирований

¹⁹¹ Возможно как учреждение самостоятельного органа — *Российского национального противоминного центра* (РНПЦ), так и наделение действующей *Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций обеспечению пожарной безопасности* соответствующей компетенцией в сфере противоминной деятельности (см.: URL: <https://mchs.gov.ru/ministerstvo/komissii/pravitelstvennaya-komissiya>); *Правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности* является координационным органом, образованным для обеспечения согласованности действий органов исполнительной власти, государственных и иных организаций в целях реализации государственной политики в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее — чрезвычайные ситуации) и обеспечения пожарной безопасности. Комиссия (п/п. ж п. 4 Положения) разрабатывает предложения по ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального и межрегионального характера, восстановлению и строительству жилых домов, объектов жилищно-коммунального хозяйства, социальной сферы, производственной и инженерной инфраструктуры, поврежденных и разрушенных в результате указанных чрезвычайных ситуаций, а также проведение операций гуманитарного реагирования. Комиссия осуществляет свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, заинтересованными организациями и общественными объединениями, а также с соответствующими международными и межправительственными организациями. Председателем Комиссии является Министр РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, который руководит деятельностью Комиссии и несет ответственность за выполнение возложенных на нее задач. Состав Комиссии утверждается Правительством РФ.

¹⁹² В состав национального органа по противоминной деятельности должна входить *Комиссия по вопросам аккредитации операторов противоминной деятельности*.

¹⁹³ На *Центр противоминных операций* может быть возложено выполнение функций секретариата национального органа по противоминной деятельности.

¹⁹⁴ В состав *Центра противоминных операций* должна входить *Инспекция по контролю противоминной деятельности*.

¹⁹⁵ Так, инженерные войска Вооруженных Сил РФ предназначены для инженерного обеспечения оборудования территории военных действий, инженерной разведки и сопровождения войск (сил) и состоят из органов военного управления, соединений, воинских частей и подразделений (инженерно-саперных, инженерно-дорожных, понтонных и др.), а также учебных заведений, центров и научных подразделений. Они предназначены для выполнения наиболее сложных задач инженерного обеспечения, требующих специальной подготовки личного состава, применения инженерной техники, инженерных боеприпасов и инженерного имущества. Инженерные войска оснащены необходимыми средствами (саперными, преодоления разрушений и препятствий, преодоления водных преград, минирования, механизации дорожных и землеройных работ), техникой и экипировкой личного состава.

в проведении противоминных мероприятий; информационное обеспечение противоминной деятельности¹⁹⁶; вопросы контроля и надзора¹⁹⁷. Мониторинг организаций, занимающихся противоминной деятельностью, должна осуществлять Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)¹⁹⁸.

В-пятых, на создание экономических условий осуществления противоминной деятельности должны быть направлены следующие законоположения: о финансировании¹⁹⁹, о публичных закупках работ (услуг)²⁰⁰, об аудите²⁰¹. Проект закона должен закрепить в законодательстве понятие предпринимательской деятельности при осуществлении противоминных мероприятий²⁰², правовые основы осуществления та-

¹⁹⁶ См.: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I), ст. 3448. Об информационной поддержке см.: IMAS 05.10 Управление информацией для противоминной деятельности.

¹⁹⁷ Организация и осуществление государственного надзора в области противоминной деятельности регулируются Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (см.: СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I), ст. 5007).

¹⁹⁸ Основные положения законодательства в сфере мониторинга должны соответствовать IMAS 07.40 Мониторинг организаций, занимающихся противоминной деятельностью; IMAS 07.42 Мониторинг программ уничтожения запасов.

¹⁹⁹ Программа противоминной деятельности должна осуществляться при необходимой финансовой поддержке, которая должна покрывать расходы организаций-исполнителей, а также управляющих и координирующих организаций. Правительство РФ может предоставлять необходимые средства из бюджетных источников, а также от внешних доноров или за счет займов. Может быть учрежден *национальный целевой фонд противоминной деятельности*. Финансирование противоминной деятельности также может осуществляться за счет средств федерального бюджета в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и внебюджетных средств, в том числе в соответствии с условиями концессионных соглашений, заключенных согласно Федеральному закону от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», соглашений о государственно-частном партнерстве, заключенных в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

²⁰⁰ Частью 10 ст. 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон о закупках) предусмотрен ряд случаев, позволяющих участникам обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном таким органом, действия (бездействие) заказчика при закупках товаров, работ, услуг, в их числе осуществление заказчиком закупки с нарушением требований Федерального закона и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в утвержденном и размещенном в единой информационной системе положении о закупке такого заказчика.

²⁰¹ См.: Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (ст. 5. Обязательный аудит).

²⁰² Так, под *предпринимательской деятельностью при осуществлении противоминных мероприятий* следует понимать

кой деятельности негосударственными операторами (частными компаниями), вопросы учета операторов и их аккредитации, требования к заявительной документации и отчетности²⁰³.

В-шестых, важнейшим направлением правового регулирования должно быть обеспечение безопасности противоминной деятельности, включая вопросы: расследования происшествий, проведения поисковых и аварийно-спасательных работ, ликвидации последствий происшествий; страхования противоминной деятельности; возмещения вреда лицам, участвующим в противоминной деятельности, и мер их социальной защиты; социальной реабилитации лиц, пострадавших при осуществлении противоминных мероприятий.

В-седьмых, законопроект должен определять правовые основы международного сотрудничества, правовой режим иностранных организаций и граждан, участие российских организаций и граждан в совместных проектах с иностранными государствами, международными организациями и учреждениями и вопросы предоставления информации о противоминной деятельности.

В-восьмых, проект должен устанавливать ответственность как должностных лиц, организаций и граждан при осуществлении противоминной деятельности, так и регламентацию наступления ответственности за причинение вреда.

В связи с предложенной концепцией федерального закона должен быть представлен ряд пояснений и комментариев.

самостоятельную, осуществляемую негосударственными операторами (частными компаниями) на свой риск деятельность, направленную на систематическое получение прибыли от выполнения противоминных работ или оказания услуг при осуществлении гуманитарного разминирования.

²⁰³ Так, комиссия Московского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров в соответствии со ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) рассмотрела ряд жалоб на действия заказчиков при проведении конкурса в электронной форме на право заключения Договора на выполнение комплекса работ и оказание услуг, связанных с очисткой местности от взрывоопасных предметов (участниками которого могут являться только субъекты малого и среднего предпринимательства) (см.: Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Москве от 16.06.2022 № 077/07/00-8718/2022; Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Москве от 28.06.2022 № 077/07/00-9315/2022). Комиссия предметно оценила содержание проекта договора и обратила внимание на то обстоятельство, что Акт приема-передачи территории, очищенной от взрывоопасных предметов, не относится к условиям исполнения Договора, а представляет из себя утвержденную Заказчиком форму отчетности, составляемой по результатам исполнения договора. Акт приема-передачи очищенной от ВОП территории подлежит согласованию с Минобороны России в соответствии с п.п. 59¹ п. 7 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации.

В части финансово-экономического обоснования предлагаемой концепции законопроекта отметим, что на реализацию предусматриваемых программ по гуманитарному разминированию потребуются существенные бюджетные расходы. Общее представление о потребности материальных средств можно получить из приведенной в Приложении 1 к приказу Министерства регионального развития РФ от 2 июля 2010 г. № 317²⁰⁴ Сметы на выполнение работ по очистке местности от взрывоопасных предметов. Так, по состоянию на август 2009 г., стоимость работ на площади 22,4 га вдоль линии электропередач длиной 350 м составляла 2330 870 руб. В этой связи предлагаемое нами создание *государственного фонда противоминных операций* позволит снизить нагрузку на бюджет посредством включения в него внебюджетных источников финансирования (привлечения инвестиций, донорской помощи и др.).

С целью выработки единообразных и непротиворечивых подходов в области правового регулирования противоминной деятельности должен быть разработан глоссарий применимых терминов и определений²⁰⁵ для использования в принимаемых документах и решениях.

Разработка концепции правового обеспечения гуманитарного разминирования связана с различными аспектами технического регулирования²⁰⁶,

²⁰⁴ См.: приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 2 июля 2010 г. № 317 «Об утверждении индивидуальных сметных нормативов» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/902228440>

²⁰⁵ К таким терминам и определениям относятся следующие: боеприпасы (боевые припасы), взрывоопасный предмет, взрывное устройство, военное разминирование, гуманитарное разминирование, загрязненная территория, заминированный район, качество разминирования, мина, минная опасность, минное поле, миноопасный район, обезвреживание взрывоопасного предмета, очистка местности (объекта) от взрывоопасных предметов, сапер, специалисты в области противоминной деятельности, степень опасности взрывоопасных предметов, уничтожение взрывоопасного предмета, управление качеством разминирования, управление информацией в сфере противоминной деятельности, утилизация (уничтожение) излишних запасов взрывоопасных предметов и др.

²⁰⁶ Под *техническим регулированием* понимается правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или к производству и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области применения на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия (ст. 2 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании») (см. подр.: Техническое регулирование: технические регламенты и стандартизация: учеб. пособие / сост. И.Ю. Матушкина, Л.А. Онищенко. Екатеринбург, 2018).

в частности принятием российских стандартов противоминной деятельности (национальных стандартов)²⁰⁷, которые не должны вступать в противоречие с Международными стандартами противоминной деятельности (IMAS) и должны учитывать рекомендации, сформулированные в Руководстве по разработке национальных стандартов противоминной деятельности²⁰⁸. По нашему мнению, имплементация действующих Международных стандартов противоминной деятельности для целей реализации российских программ в области гуманитарной очистки от мин позволит сформулировать предложения по техническому регулированию деятельности, связанной с гуманитарным разминированием в Российской Федерации. Само собой разумеется, что противоминная деятельность нуждается в стандартах в связи со своей потенциальной опасностью, угрозой, которую она представляет для общества, а также вследствие своей сложности.

Вполне очевиден тот факт, что Государственные программы являются инструментом достижения национальных целей развития России, обеспечивающим содержательную взаимосвязь стратегического и бюджетного планирования²⁰⁹. Поэтому предлагаемая к разработке Программа

противоминной деятельности²¹⁰ (Государственная программа РФ²¹¹ «Гуманитарное разминирование в целях развития»)²¹² должна представлять собой документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий (результатов), взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, а также инструментов государственной политики, обеспечивающих достижение приоритетов и целей государственной политики по противоминной деятельности, направленной на устойчивое социально-экономическое развитие и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, в том числе на достижение национальных целей развития Российской Федерации²¹³. Цели²¹⁴ и задачи²¹⁵ Программы должны соответствовать Основам государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.²¹⁶; национальным целям развития Российской Федерации²¹⁷; Стратегии национальной безопасности Российской Федерации²¹⁸. Программа должна корреспондировать уже реализуемым государственным программам, национальным

²⁰⁷ Ряд действующих стандартов имеют определенное отношение к противоминной деятельности, напр.: межгосударственный стандарт ГОСТ 12.1.010-76 Система стандартов безопасности труда. Взрывобезопасность. Общие требования (Группа Т 58). URL: <https://docs.cntd.ru/document/5200270?marker>; Технический регламент Евразийского экономического союза «О безопасности продукции, предназначенной для гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ТР ЕАЭС 050/2021). URL: <https://docs.cntd.ru/document/726730592>; Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 60.0.0.1-2016 Роботы и робототехнические устройства. Общие положения. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200140202?marker>; и др.

²⁰⁸ См.: URL: <https://www.gichd.org/publications-resources/publications/rukovodstvo-po-razrabotke-nacionalnykh-standartov-protivominnoi-deyatelnosti-a-guide-to-developing/>

²⁰⁹ О государственных программах см.: *Гродская Г.Н., Валаева Е.С.* Государственные программы в системе стратегического планирования: механизм интеграции и реализация принципов проектного управления // Вестник Волжского ун-та им. В.Н. Татищева. 2019. Т. 2. № 3. С. 31–41; *Юрченко К.Г.* Государственные программы и национальные проекты России — синергетический эффект интеграции инструментария // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Т. 12. № 1А. С. 198–213; о многокритериальной модели оценки качества государственных программ Российской Федерации см.: *Наумов С.Н., Гусева Н.В., Гумеров Р.Р., Солнцева Л.И.* Оценка качества государственных программ Российской Федерации и противодействие манипулированию их индикаторами // Экономическая безопасность. 2022. Т. 5. № 4. С. 1391–1412; см. также: Сводное резюме о ходе реализации и оценке эффективности Государственных программ Российской Федерации за 2023 год. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/64ab96bbf0d027487d5d447b2a4a07bf/svodnyy_godovoy_doklad_o_hode_realizacii_i_ocenke_effektivnosti_gos_programm_rf_za_2023_god.pdf

²¹⁰ Основные положения Программы должны быть основаны на требованиях IMAS 02.10 Руководство по учреждению программы противоминной деятельности (см.: URL: https://www.mineaction-standards.org/fileadmin/uploads/imas/Standards/Russian/IMAS_02.10_Ed.1_Am.3_Ru.pdf).

²¹¹ См.: Положение о системе управления государственными программами Российской Федерации. URL: <http://static.government.ru/media/files/8zAR0i13w9nr3DBTrdfFdpjuGxe3RI5.pdf>

²¹² Реализация задачи потребует, в том числе, определения правовых основ создания единой информационной системы гуманитарного разминирования, а также выявления рисков и механизмов реагирования на возможные коррупционные проявления.

²¹³ См.: О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726>

²¹⁴ Цели Программы следующие: обеспечение безопасности жизнедеятельности на территориях субъектов Российской Федерации; создание условий для благоприятного экономического развития.

²¹⁵ Для достижения целей Программы предусмотрено решение следующих задач: обеспечение восстановления объектов инфраструктуры: транспортной (сухопутной — автодорожной, железнодорожной, а также морской, речной/озерной), инженерной, энергетической; обеспечение безопасности сельскохозяйственной деятельности; обеспечение жизнедеятельности населения и восстановление инфраструктуры городов и иных населенных пунктов.

²¹⁶ См.: Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41641>

²¹⁷ См.: Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726>

²¹⁸ Утв. Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (см.: URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046>).

и федеральным проектам, приоритетным программам и проектам в Российской Федерации²¹⁹.

Ожидаемые результаты ведения государственной политики в сфере реализации Программы включают сокращение различий в уровне и качестве жизни граждан Российской Федерации, проживающих в различных регионах, а также в городах и сельской местности, сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов и достижение необходимого уровня инфраструктурной обеспеченности всех населенных территорий Российской Федерации.

Программа противоминной деятельности должна включать комплекс мероприятий, осуществляемых в рамках переходного периода и постконфликтного урегулирования на 17 приоритетных²²⁰ территориях и в акваториях субъектов Российской Федерации как результат выявленной потребности в проведении гуманитарного разминирования и осуществления противоминной деятельности. Пространственные пределы реализации программы обусловлены границами субъектов Российской Федерации (в том числе муниципальных образований и населенных пунктов)²²¹ и могут быть масштабированы.

²¹⁹ В частности: 1) *Обеспечение национальной безопасности и международного сотрудничества* (Государственная программа «Обеспечение государственной безопасности»; Государственная программа «Обеспечение защиты личности, общества и государства»; Комплексная государственная программа РФ «Содействие международному развитию»; 2) *Комфортная и безопасная среда для жизни* (Государственная программа РФ «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»; Федеральный проект «Содействие деятельности некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в области защиты населения и территорий»; Государственная программа РФ «Охрана окружающей среды»; Федеральный проект «Генеральная уборка»); 3) *Сбалансированное региональное развитие* (Государственная программа РФ «Восстановление и социально-экономическое развитие Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области»; Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя»); 4) *Сохранение населения, здоровья и благополучия людей* (Государственная программа РФ «Доступная среда»; Федеральный проект «Повышение уровня обеспеченности инвалидов и детей-инвалидов реабилитационными и абилитационными услугами, а также уровня профессионального развития»); 5) *Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство* (Государственная программа эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации).

²²⁰ Под *приоритетными территориями* понимаются территории субъектов Российской Федерации, на которых реализуется государственная программа.

²²¹ См.: приказ Минэкономразвития России от 09.01.2018 № 10 «Об утверждении Требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов

По мнению специалистов (в частности, Центра гуманитарного разминирования и специальных работ²²², ООО «ДЕМАЙНЕР»²²³), процесс гуманитарного разминирования включает следующие этапы: 1) предварительная оценка миноопасных районов (*нетехническая разведка*²²⁴): перед началом разминирования специалисты проводят исследование района, собирая информацию о предполагаемом местоположении минных полей, это позволяет определить наиболее критические участки и разработать стратегию разминирования (на основе данных *технической разведки*²²⁵); 2) разминирование минных полей (включает обнаружение и маркировку мин в заданной зоне); 3) обезвреживание мин; 4) утилизация обезвреженных мин; 5) проведение контроля качества; 6) восстановление и превентивная работа.

На этапе разработки закона и программы противоминной деятельности следует: а) организовать общественное обсуждение проекта закона и государственной программы²²⁶; б) представить в Государственную Думу ФС РФ проект нормативного правового акта Правительства РФ об утверждении указанной программы²²⁷.

Достаточно показательным является факт отнесения принятыми подзаконными актами

регионального значения, объектов местного значения и о признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 7 декабря 2016 г. № 793». URL: <https://sudact.ru/law/prikaz-minekonomrazvitiia-rossii-ot-09012018-n-10/>

²²² См.: URL: <https://cgrsr.ru/blog/gumanitarnoe-razminirovanie-zashhita-zhizni-i-obespechenie-bezopasnosti/>

²²³ См.: URL: <https://www.deminer.ru/>

²²⁴ *Нетехническая разведка* включает: изучение районов боевых действий по архивным данным и из открытых источников; изучение формуляров минных полей; изучение спутниковых снимков и составление карт предполагаемой установки минных заграждений с учетом рельефа местности, наличия фортификационных сооружений, дорог и коммуникаций; опрос местного населения и военнослужащих и др.

²²⁵ *Техническая разведка* включает осмотр территории и обследование участка с применением миноискателя. Это позволяет: уточнить границы миноопасных районов и выявить зоны заграждений; уточнить типы установленных мин; уточнить характер боевых действий по обнаруженным боеприпасам, фрагментам ВОП и воронкам; определить характеристики грунта и уточнить густоту растительности.

²²⁶ Регламентом Совета Федерации предусмотрена возможность общественного обсуждения законопроекта (ст. 143¹) (см. также: постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»).

²²⁷ Для рассмотрения в соответствии с п. 3 ст. 11 Федерального закона от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (см.: URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/37214/>). При необходимости Государственной Думой могут быть проведены по соответствующим проектам парламентские слушания с участием Счетной палаты РФ и комитетов Совета Федерации.

гуманитарного разминирования к изыскательским работам (как правило, предпроектным). При этом действуют следующие установления в отношении комплекса мероприятий, связанных с гуманитарным разминированием: 1) является *обязательным*, если: а) проектирование и строительство (капитальный ремонт, реконструкция) осуществляется за счет средств государственного бюджета (бюджетов субъектов Российской Федерации, муниципальных образований); б) возведение объекта планируется производить на территории бывшей военной базы, полигона для стрельб или испытаний оружия²²⁸; в) участок застройки находится на территории, где ранее проводились активные боевые действия — линии соприкосновения противоборствующих сторон, места нанесения массированных авиаударов, а также площади, подвергавшиеся артиллерийским обстрелам²²⁹; 2) является *рекомендуемым*, если работы финансируются частными инвесторами и прочими заинтересованными лицами. Гуманитарное разминирование входит в сметную стоимость проектных и изыскательских работ, однако методика определения стоимости работ по очистке местности от взрывоопасных предметов в сфере градостроительной деятельности явно нуждается в корректировке подходов²³⁰. Результаты выполненных работ по поиску и обследованию территории на наличие взрывоопасных предметов в местах боевых действий и на территориях бывших воинских формирований представляют в техническом отчете.

²²⁸ В состав работ по поиску и обследованию территории на наличие взрывоопасных предметов на территориях бывших воинских формирований входят: сбор исходных данных, включая историко-архивную экспертизу; приобретение картографического материала; разработка рабочего плана разведки и разминирования; подготовка, поверка приборов, оборудования для полевых работ; мероприятия по организации полевых работ; маркировка внешнего периметра места производства работ; маркировка дорог, тротуаров и пешеходных троп вблизи места производства работ, установка предупреждающих знаков; визуальный осмотр места проведения работ; удаление видимых невзрывоопасных металлических предметов за пределы рабочей зоны на расстояние до 100 м; разметка рабочих полос; разведка участка на наличие магнитных аномалий ручным способом (металлодетектором) или разведка участка с применением собак минно-розыскной службы; установка временных маркеров в местах магнитных аномалий; идентификация обнаруженных предметов.

²²⁹ Данное требование регламентируется Сводом правил СП 438.1325800.2019 от 26.08.2019 г. «Инженерные изыскания при планировке территорий» (Приложение А.3 «Поиск и обследование территории на наличие взрывоопасных предметов в местах боевых действий и на территориях бывших воинских формирований»), утв. Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 25.02.2019 № 127/пр (введен в действие с 26.08.2019) (см.: URL: <https://docs.cntd.ru/document/554820834>).

²³⁰ См.: приказ Министерства регионального развития РФ от 02.07.2010 № 317 «Об утверждении индивидуальных сметных нормативов». URL: <https://docs.cntd.ru/document/902228440>

В соответствии с положениями действующего законодательства работы по разминированию (поиску, обезвреживанию и/или уничтожению взрывоопасных предметов, в том числе с использованием служебных собак) могут осуществляться Вооруженными Силами РФ, войсками национальной гвардии Российской Федерации, спасательными воинскими формированиями, профессиональными аварийно-спасательными формированиями МЧС России и структурными подразделениями Государственной противопожарной службы (входит в состав МЧС России), а также органами федеральной службы безопасности. Подготовкой саперов гуманитарного разминирования с 1 августа 2023 г. занимается Международный противоминный центр Военно-инженерной ордена Кутузова академии им. Героя Советского Союза генерал-лейтенанта инженерных войск Д.М. Карбышева²³¹. В научных исследованиях отмечалось, что основными активными формами участия сил МЧС России в вооруженных конфликтах являются гуманитарные операции (гуманитарное реагирование)²³². Их проведение направлено на организацию мероприятий по защите населения и его жизнеобеспечению в зоне вооруженного конфликта²³³. Определенный интерес представляет анализ рисков и предлагаемые подходы к управлению этими

²³¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 01.03.2023 № 508-р.

²³² В исследованиях были сформулированы предложения о разработке и принятии таких актов, как Положение об организации гуманитарного реагирования, Порядок привлечения профессиональных аварийно-спасательных формирований и других подразделений сил гражданской обороны к участию в гуманитарных операциях и др. (см.: *Мальшев В.П., Азанов С.Н., Виноградов О.В.* Возможные направления совершенствования деятельности органов управления и сил гражданской обороны при проведении гуманитарных операций // Технологии гражданской безопасности. 2022. Т. 19 (спецвып.). С. 65).

²³³ К таким мероприятиям могут быть отнесены: создание условий для организованного выезда в безопасные районы гражданского населения, находящегося в зоне вооруженного конфликта; формирование организованных групп беженцев и коридоров для их перемещения; адресная реализация гуманитарной помощи; восстановление или временное разветвление объектов жизнеобеспечения для населения в зоне конфликта; обнаружение объективной информации о положении населения в зоне конфликта; гуманитарное разминирование и обезвреживание неразорвавшихся боеприпасов; первичная медицинская помощь (см.: *Диденко С.Л., Мальшев В.П., Сосунов И.В.* Методические основы обеспечения защищенности критически важных и потенциально опасных объектов. М., 2019; *Фалеев М.И., Мальшев В.П., Макиев Ю.Д.* Раннее предупреждение о чрезвычайных ситуациях: монография. М., 2015; *Бражников Ю.В.* Материалы к позиции Российской Федерации по созданию при ООН или под эгидой ООН международного агентства по чрезвычайным ситуациям // Проблемы правовых и экономических способов предупреждения и минимизации ущерба, возникшего в условиях чрезвычайных ситуаций: доклады и тезисы выступлений: Междунар. конф. М., 2000. С. 289–293).

рисками²³⁴. Вместе с тем имеющийся резерв сил и средств для решения стоящих задач гуманитарного разминирования явно недостаточен. Равно как и осознанная необходимость привлечения специализированных сторонних организаций для решения стоящих задач.

Актуальная задача выработки предложений по определению правового статуса юридических лиц, привлекаемых к осуществлению противоминной деятельности, связана с *аутсорсингом*²³⁵ — передачей части государственных функций по гуманитарному разминированию частным компаниям — российским юридическим лицам. Важным направлением концепции противоминной деятельности будет являться обоснование возможности создания объединения участников рынка услуг в сфере гуманитарного разминирования и определения его правовых основ. Составной частью программы по применению аутсорсинга в деятельности по гуманитарному разминированию должно быть четкое определение формулировки такой функции, исполнителя, законодательного обоснования, выявления критериев важности функции и критериев ее избыточности, установления адресатов, источников финансирования и механизмов исполнения. При этом важно четко сформулировать принципы государственно-частного партнерства²³⁶ по разграничению обязанностей и ответственности органов государственной власти и привлекаемых частных компаний при осуществлении противоминной деятельности.

²³⁴ См.: Назаренко Е. К. Новые риски в области гражданской обороны и возможные подходы к их регулированию // Проблемы анализа риска. 2024. № 21 (5). С. 50—59.

²³⁵ О хозяйственной деятельности учреждений МЧС России в условиях аутсорсинга см.: приказ МЧС России от 01.10.2020 № 737 «Об утверждении Руководства по организации материально-технического обеспечения Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»; Тезисы докладов на коллегии МЧС России по вопросу: «О внедрении аутсорсинга в системе МЧС России». URL: <https://mchs.gov.ru/ministerstvo/komissii/kollegiya-mchs-rossii/2011-god/tezisy-dokladov-na-kollegii-mchs-rossii-po-voprosu-o-vnedrenii-aoutsorsinga-v-sisteme-mchs-rossii>; Тищенко И. Н., Щербенко Е. В. Аутсорсинг в сфере реализации задач МЧС России // Научный аспект. 2024. № 8. Техносфер. безопасн. URL: <https://na-journal.ru/8-2024-tekhnosfernaya-bezopasnost/14607-aoutsorsing-v-sfere-realizacii-zadach-mchs-rossii>; Галицкая Н. В. Организационно-правовые предпосылки внедрения процедур аутсорсинга в систему обеспечения безопасности граждан // Ленинградский юрид. журнал. 2015. № 2 (40). С. 112—121.

²³⁶ См.: Аблаев И. М. Основные принципы государственно-частного партнерства в условиях модернизации российской экономики // Экономика и политика. 2013. № 2 (99). С. 17—20; Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Практики реализации проектов. Минэкономразвития. 2023. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/f3040f6b964f22e1a761bbcb2fc9b0d/metodic_2023.pdf

Наряду с отмеченным должны быть определены правовые основы профессиональной подготовки работников, занятых в сфере гуманитарного разминирования²³⁷, и вопросы их социальной защиты; проблемные вопросы стандартизации применяемых приборов и методов поиска взрывоопасных предметов, специализированных средств индивидуальной бронезащиты, а также инновационных технологий и решений, применяемых при гуманитарном разминировании. В этой связи должны быть сформулированы рекомендации организациям, осуществляющим работы по обследованию местности на наличие взрывоопасных предметов и организации их уничтожения.

Как известно, особенность рыночной системы хозяйствования верно характеризует известное выражение «спрос рождает предложение»²³⁸. Запрос на гуманитарное разминирование формирует общество, однако у государства не всегда существуют необходимые ресурсы (прежде всего человеческие) либо они ограничены. Так, специалисты по разминированию, проходящие военную либо правоохранительную²³⁹ службу, являются «штучным товаром», и используются государством по их служебному назначению (прежде всего — для военного разминирования). Вместе с тем российские компании уже сейчас принимают активное участие в гуманитарном разминировании на освобожденных в ходе СВО территориях²⁴⁰. Так, свои услуги в сети Интернет предлагают ООО «Центр гуманитарного разминирования и специальных работ»²⁴¹, АО «Эмерком-Демайнинг»²⁴²,

²³⁷ Запрет на работу в опасных условиях труда не распространяется на гуманитарное разминирование. См.: п. 11 Перечня работ, на которые не распространяется запрет, установленный статьей 214.1 Трудового кодекса Российской Федерации, утв. распоряжением Правительства РФ от 4 декабря 2021 г. № 3455-р.

²³⁸ Авторство цитаты приписывают как Джону Мейнарду Кейнсу (1833—1946), так и Жану Батисту Сэю (1767—1832).

²³⁹ В настоящее время вместо термина «правоохранительная служба» в законодательстве используется выражение «федеральная служба иных видов» (отличающихся от гражданской и военной). В то же время данный термин продолжает использоваться в юридической доктрине для обозначения службы на должностях сотрудников в правоохранительных органах.

²⁴⁰ См.: Леонова Ю., Матвеев В. Гуляй в поле: частный бизнес займется разминированием новых регионов. URL: <https://iz.ru/1686656/iuliia-leonova-vladimir-matveev/gulai-v-pole-chastnyi-biznes-zaimetsia-razminirovaniem-novykh-regionov>

²⁴¹ На сайте указано следующее: «Проводим полный комплекс работ по обследованию и очистке территории (разминированию) от взрывоопасных предметов (ВОП), вывозу найденных предметов, их уничтожению в точном соответствии с установленным законодательством регламентом и последующим согласованием документов в соответствующих инстанциях» (см.: URL: <https://cgrsr.ru/>).

²⁴² Компания предлагает комплекс работ в области гуманитарного разминирования по следующим 12 направлениям:

ООО «ЮНИЭКСПЛ», ООО «ДЕМАЙНЕР», ООО «Феникс Групп», ЧВК «РСБ Групп», Служба гуманитарного разминирования ООО «Комплит Техник», «Первая военно-инженерная компания ДОСААФ», РАТМ Холдинг, Фонд развития гуманитарного разминирования и поддержки оборонно-инженерных проектов и др. Однако они действуют в рамках «серого» правового режима, основанного на подзаконных актах (приказах федеральных органов исполнительной власти) и сводах правил/регламентах.

Следует относиться с определенной долей осторожности к возможному привлечению к разминированию профильных иностранных компаний и отдельных специалистов, обладающих соответствующими компетенциями. Основная опасность состоит в том, что такие компании в рамках нетехнической и технической разведок (в т.ч. при картографировании местности) становятся обладателями информации ограниченного распространения, которая может быть передана нежелательным адресатам.

По нашему мнению, деятельность международных неправительственных организаций (МНПО) в решении проблем гуманитарного разминирования заслуживает пристального внимания. Например, Датская группа по разминированию (*Danish Demining Group, DDG*)²⁴³ была создана в 1997 г. и функционирует как подразделение по гуманитарному разминированию в рамках Датского совета по делам беженцев (*Danish Refugee Council, DRC*)²⁴⁴. Она занималась обезвреживанием мин и ВПВ в Афганистане, Ираке, Ливии, Сомали (включая Сомалиленд), Шри-Ланке, Южном Судане, Уганде, Йемене и Украине (2023). По имеющейся информации, *DDG*, работавшая в Донбассе еще до начала СВО, вместо того чтобы обучать жителей обезвреживать боеприпасы, готовила их к совершению диверсий, которые были запланированы на весну 2022 г., их хотели преподнести в СМИ как действия России, чтобы выдвинуть обвинение в геноциде мирных жителей Донбасса²⁴⁵. Зарубежные НПО, предлагающие свои услуги по разминированию, позиционируют себя как

нетехническая разведка; техническая разведка; очистка районов боевых действий; ручное разминирование; механическое разминирование; применение минно-розыскных собак; обследование и очистка акваторий; обезвреживание ВОП; управление качеством; использование специалистов по обеспечению безопасности от ВОП при проведении строительных работ; подготовка и переподготовка специалистов разминирования; проектирование и проведение специальных взрывных работ.

²⁴³ См.: *DDG* является членом — основателем Глобального альянса по борьбе с вооруженным насилием (*GAAV*) (см.: URL: www.danishdemininggroup.dk).

²⁴⁴ См.: URL: www.drc.ngo

²⁴⁵ См.: URL: <https://russian.rt.com/ussr/news/1150242-datskie-sapyory-uchili-diversii>

международные некоммерческие²⁴⁶ либо коммерческие организации²⁴⁷.

Следует иметь в виду, что данный вид деятельности является лицензируемым, помимо пакета разрешительных документов исполнитель работ должен иметь в своем штате высококвалифицированных специалистов, обладающих соответствующими знаниями и навыками. Единые требования к коммерческим специализированным организациям для прохождения проверки готовности к выполнению задач по гуманитарному разминированию (очистке местности от взрывоопасных предметов)²⁴⁸ требуют наличия: 1) учредительных документов; 2) разрешительных документов; 3) внутренней нормативной документации; 4) финансовых ресурсов и отсутствия претензий в гражданско-правовых отношениях; 5) опыта выполнения аналогичных работ; 6) квалифицированного персонала; 7) материально-технических ресурсов: оборудования для поиска и обезвреживания ВОП, средств защиты, средств медицинского обеспечения, средств радиосвязи, средств навигации и топогеодезической привязки, транспортных средств, хозяйственно-бытового оборудования, материалов, бытовых приборов, мебели. Вполне очевидно, что указанные требования должны

²⁴⁶ К ним относятся следующие: *APOPO* (гол.: *Anti-Personoonsmijnen Ontmijnende Product Ontwikkeling*, буквально — «Разработка продукта для обнаружения противопехотных наземных мин»), *Dan Church Aid* (дат. *Folkekirkens Nødhjælp*), *DEMIRA* (нем. *Deutsche Minenräumer e.V.*, буквально — немецкие разминировщики), Гуманитарный фонд «Золотой Запад», *HAMAP* — Гуманитарная организация (*HAMAP-Humanitaire*), *HALO Trust* (*Hazardous Area Life-Support organization*, используется ЦРУ и МИ-6 в качестве надежной «крыши» для прикрытия разведывательных операций в странах пребывания, в том числе и на Украине), *Humanity and Inclusion* (ранее — *Handicap International*), *Horizon* (Организация по постконфликтному управлению окружающей средой, *OPCEM*), *INTERSOS*, Японская служба по разминированию (*JMAS*), Фонд по информированию о минной опасности (*The Mines Awareness Trust, MAT*), Консультативная группа по разминированию (*MAG*), Фонд *Mineseeker Foundation* (Фонд минных поисков), Люди против наземных мин (*Menschen gegen Minen, MgM*), Норвежская народная помощь (*NPA*), Международная организация реагирования (Международный ответ — *Response International*), Фонд Святой Варвары (*Stiftung Sankt Barbara Deutschland*, — *Saint Barbara Foundation* — *SBF*), Швейцарский фонд по противоминной деятельности (*Fondation suisse de déminage, FSD*).

²⁴⁷ К ним относятся: 6 *Alpha Associates*, Управление боеприпасами *G4S* (*G4S Ordnance Management*), *BACTEC International* (с 01.10.2018 — *SafeLane Global*), *Crosstech SA*, *Mechem Mining*, *MineTech International Limited*, *Tactical Solutions International, Inc.* (*TSI*), *DynCorp International*, *EOD Technology, Inc.*, *UXB International Inc.*, *Westminster Group Plc* и др.

²⁴⁸ См.: письмо Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 09.06.2023 № 34071-ВЛ/00 «О Единых требованиях к коммерческим специализированным организациям для прохождения проверки готовности к выполнению задачи по гуманитарному разминированию». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407449585/>

распространяться на всех участников гуманитарного разминирования независимо от ведомственной принадлежности.

* * *

Таким образом, представленная концепция правового регулирования противоминной деятельности в Российской Федерации позволит с высокой степенью эффективности решать задачи, стоящие перед государством в связи с минным загрязнением его территорий. Некоторые объективные условия, сложившиеся на территориях ряда субъектов Российской Федерации, влияют на возможности осуществления мероприятий гуманитарного характера, действий, направленных на развитие, а также осуществление противоминной деятельности, в частности: 1) ограниченный доступ в отдельные районы и местности вследствие введенных: а) режима военного положения — на территории Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей²⁴⁹; б) режима контртеррористической операции — в Белгородской, Брянской и Курской областях²⁵⁰, — и возникшей чрезвычайной ситуации федерального характера²⁵¹; 2) неудовлетворительное состояние инфраструктуры, разрушенной в период активной фазы боевых действий, высокая степень загрязнения взрывоопасными предметами территорий и акваторий, что затрудняет ведение хозяйственной деятельности, а также предоставление населению жизненно важных видов услуг и товаров

²⁴⁹ В соответствии с Указом Президента РФ от 19.10.2022 № 756 с 20.10.2022 на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей введено военное положение.

²⁵⁰ В целях обеспечения безопасности граждан, пресечения угроз совершения террористических актов диверсионно-разведывательными формированиями противника председателем Национального антитеррористического комитета, Директором ФСБ России А. В. Бортниковым принято решение организовать с 09.08.2024 проведение контртеррористических операций в Белгородской, Брянской и Курской областях. На указанных территориях введен соответствующий правовой режим и применяются необходимые меры и временные ограничения в соответствии со ст. 11 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

²⁵¹ См.: Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». *Чрезвычайная ситуация федерального характера* характеризуется как обстановка на определенной территории, возникшая в результате аварии, катастрофы или стихийного бедствия, в ходе которых пострададо свыше 500 чел., либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 1000 чел., либо материальный ущерб составляет свыше 5 млн минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации и зона возникшей чрезвычайной ситуации выходит за пределы более чем двух субъектов Российской Федерации (см.: URL: <https://mchs.gov.ru/ministerstvo/o-ministerstvie/terminy-mchs-rossii/term/1087>).

(связь, медицинское обеспечение, электроэнергия, продукты питания и вода); 3) ситуация в области безопасности жизнедеятельности населения, промышленных, сельскохозяйственных объектов, коммунальных и иных предприятий не является устойчивой; 4) большое количество лиц, ранее покинувших места своего проживания и стремящихся возвратиться к ним; 5) сложности в оказании поддержки лицам, пострадавшим от мин и иных взрывоопасных объектов. Однако после завершения «горячей» фазы вооруженного конфликта и снятия ограничений необходимо будет незамедлительно приступить к гуманитарному разминированию, чтобы люди, проживающие на опасных территориях, а также ранее покинувшие их, могли вернуться к нормальной жизни и хозяйственной деятельности. Правовой инструментарий, выводы и предложения, предлагаемые автором исследования, должны быть востребованы и реализованы в практической противоминной деятельности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аблаев И. М. Основные принципы государственно-частного партнерства в условиях модернизации российской экономики // Экономика и политика. 2013. № 2 (99). С. 17–20.
2. Ананьева А. А. Юридическая конструкция: к вопросу об определении понятия // Известия Иркутской гос. экономической академии. 2016. Т. 26. № 1. С. 141–148.
3. Бондаренко Т. Н. Законопроект в законотворчестве как воплощение доктринальной формы реализации российской правовой политики // Вестник Тамбовского гос. ун-та им. Г. Р. Державина. 2011. № 8 (100). С. 312.
4. Бражников Ю. В. Материалы к позиции Российской Федерации по созданию при ООН или под эгидой ООН международного агентства по чрезвычайным ситуациям // Проблемы правовых и экономических способов предупреждения и минимизации ущерба, возникшего в условиях чрезвычайных ситуаций: доклады и тезисы выступлений: Междунар. конф. М., 2000. С. 289–293.
5. Бражников Ю. В., Кудинов С. И., Васильев В. А. и др. Рекомендации по гуманитарному разминированию в международных программах, проектах и операциях. М., 2004.
6. Буше-Сольнье Ф. Практический словарь гуманитарного права / пер. с франц. Е. Кирпичниковой и В. Садитдиновой. М., 2008.
7. Валецкий О. В. Минное оружие: вопросы минирования разминирования. М., 2009.
8. Веремеев Ю. Г. Мины вчера, сегодня, завтра. Минск, 2008.
9. Ветлугин Р., Ефимов А., Метров О. Взгляды американских военных специалистов на развитие систем минирования местности // Зарубежное военное обозрение. 2022. № 4. С. 47–52.

10. *Власенко В.А.* Логико-языковые требования к юридическим конструкциям // Юрид. техника. 2013. № 7. Ч. 2. С. 166, 167.
11. *Галицкая Н.В.* Организационно-правовые предпосылки внедрения процедур аутсорсинга в систему обеспечения безопасности граждан // Ленинградский юрид. журнал. 2015. № 2 (40). С. 112–121.
12. *Гессер Г.П.* Вызов, брошенный 26-й конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца // Московский журнал междунар. права. 1996. № 3. С. 46–60.
13. *Гродская Г.Н., Валяева Е.С.* Государственные программы в системе стратегического планирования: механизм интеграции и реализации принципов проектного управления // Вестник Волжского ун-та им. В.Н. Татищева. 2019. Т. 2. № 3. С. 31–41.
14. *Давид Э.* Принципы права вооруженных конфликтов: курс лекций, прочитанных на юрид. ф-те Открытого Брюссельского университета. М., 2011. С. 404, 405, 425.
15. *Диденко С.Л., Малышев В.П., Сосунов И.В.* Методические основы обеспечения защищенности критически важных и потенциально опасных объектов. М., 2019.
16. Защищая жизнь людей, восстанавливая условия существования: американская программа по удалению наземных мин // Внешняя политика США. 2004. Т. 9. № 1. С. 1–39.
17. *Золотухина Т.А.* Соотношение юридических конструкций «законотворчество» и «законодательство» // Право и образование. 2011. № 11. С. 81–87.
18. *Ибрагимов А.М., Примов М.Н.* Вопросы международного правового регулирования применения наземного минного оружия в отечественной и зарубежной литературе // Междунар. право. 2023. № 4. С. 69–91.
19. *Иванченко Н.Ю.* Разминирование территории Карелии в 1944–1946 гг. // Военно-исторический журнал. 2010. № 12. С. 40–43.
20. *Иванченко Н.Ю.* Разминирование территории северо-запада СССР после снятия немецко-фашистской оккупации. 1944–1948 гг. // Военно-исторический журнал. 2008. № 8 (580). С. 65–69.
21. *Карев А.И., Раевский В.Г., Коняев Ю.А. и др.* Мобильный комплекс обнаружения взрывчатых веществ. Технология разминирования XXI века // Электроника. Наука. Технология. Бизнес. 2002. № 1 (37). С. 54–58.
22. *Кафарова Г.Ф.* Определение понятия «законотворчество»: широкий и узкий подходы // Интерактивная наука. 2018. № 4 (26). С. 99–103.
23. *Корженяк А.М.* К вопросу о запрещенных методах и средствах ведения военных действий в контексте современного международного гуманитарного права и права международной безопасности // Междунар. право. 2021. № 4. С. 53–70.
24. *Коробовский Ю.* Новые договоры в области международного гуманитарного права // Московский журнал междунар. права. 1999. № 1–1. С. 139–158.
25. *Кориунов Э.Л.* Разминирование северо-западных территорий России (1944–2009 гг.) // Защита и безопасность. 2010. № 52. С. 38–40.
26. *Кочетков А.В.* Стадии законодательного процесса как формы проявления правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 4. С. 153–162.
27. *Леонова Ю., Матвеев В.* Гуляй в поле: частный бизнес займется разминированием новых регионов. URL: <https://iz.ru/1686656/iuliia-leonova-vladimir-matveev/guliai-v-pole-chastnyi-biznes-zaimetsia-razminirovaniem-novyykh-regionov>
28. *Малышев В.П., Азанов С.Н., Виноградов О.В.* Возможные направления совершенствования деятельности органов управления и сил гражданской обороны при проведении гуманитарных операций // Технологии гражданской безопасности. 2022. Т. 19 (спецвып.). С. 65.
29. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права. М., 2017.
30. *Матьюз Р.Д.* Конвенция 1980 г. о конкретных видах обычного оружия: хорошая основа, вопреки прежним разочарованиям // Междунар. журнал Красного Креста. 2001. № 841–844. С. 213–238.
31. *Назаренко Е.К.* Новые риски в области гражданской обороны и возможные подходы к их регулированию // Проблемы анализа риска. 2024. № 21 (5). С. 50–59.
32. *Наумов С.Н., Гусева Н.В., Гумеров Р.Р., Солнцева Л.И.* Оценка качества государственных программ Российской Федерации и противодействие манипулированию их индикаторами // Экономическая безопасность. 2022. Т. 5. № 4. С. 1391–1412.
33. *Нисневич Ю.А., Платонов В.М., Слизовский Д.Е.* Законодательная деятельность: политико-правовой анализ: учеб. пособие для студ. вузов. М., 2007.
34. *Осинов В.И.* О программе разминирования в Афганистане. 31.05.2011. URL: <http://www.iimes.ru/?p=12719>
35. *Парафонова В.* Мины живут дольше людей // Наука и жизнь. 2002. № 6. С. 30–33.
36. *Переверзев В.В.* Юридическая конструкция как научная проблема: теоретико-правовой аспект // Философия права. 2009. № 3. С. 113–116.
37. Право устойчивого развития и ESG-стандарты: учеб. / под общ. ред. М.В. Мажориной, Б.А. Шахназарова. М., 2023.
38. *Примов М.Н., Примова М.Н.* Единая правовая основа ограничения оборота наземного минного оружия // Междунар. право. 2024. № 2.
39. *Рахимов С.Ф.* Защита прав ребенка и проблемы запрещения оружия неизбирательного действия // Пробелы в росс. законодательстве. 2009. № 1. С. 106–108.
40. *Рачков М.Ю.* Мобильные автономные системы для автоматизации разминирования // Машиностроение и инженерное образование, 2005. № 2. С. 2–10.
41. *Рогожин С.Л.* Социологический анализ норм международного гуманитарного права // Московский журнал междунар. права. 2000. № 4. С. 179.
42. *Сердцев Н.И., Аверченко А.М., Пахомов В.П. и др.* Гуманитарное разминирование: состояние, задачи и пути их решения // Стратегическая стабильность, 2000. № 2. С. 33–40.
43. *Смирнова А.Н.* Международное гуманитарное право об ограничении применения оружия неизбирательно-

- го действия // Междунар. право и междунар. организации / International Law and International Organizations. 2017. № 1. С. 39–47.
44. Тищенко И. Н., Шербенко Е. В. Аутсорсинг в сфере реализации задач МЧС России // Научный аспект. 2024. № 8. Техносфер. безопасн. URL: <https://na-journal.ru/8-2024-tekhnosfernaya-bezopasnost/14607-autsorsing-v-sfere-realizacii-zadach-mchs-rossii>
 45. Токарев А. П. Особенности гуманитарного разминирования // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-gumanitarnogo-razminirovaniya/viewer>
 46. Томмингас Т. Архивы раскрывают тайны: разминирование на территории Новгородской области. URL: <https://53news.ru/novosti/56118-070420.html>
 47. Фалеев М. И., Малышев В. П., Макиев Ю. Д. Раннее предупреждение о чрезвычайных ситуациях: монография. М., 2015.
 48. Херби П., Нюйтен А. Р. Взрывоопасное наследие войны. Защита гражданского населения: дополнительный протокол к конвенции 1980 г. по конкретным видам обычного оружия // Международный журнал Красного Креста. 2001. № 841–844. С. 239–253.
 49. Чевычелов В. В. Юридическая конструкция: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005.
 50. Чельшев М. Ю. О юридических конструкциях в проекте изменений и дополнений в Гражданский кодекс Российской Федерации // Гражданское право. 2013. № 1. С. 33–35.
 51. Черданцев А. Ф. Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. Екатеринбург, 1993.
 52. Шеломенцев С. В., Юхин А. Н., Токарев А. П. Опыт работы по разминированию местности, проводимых силами подразделений МЧС России // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. 2010. № 2. С. 50–55.
 53. Юрченко К. Г. Государственные программы и национальные проекты России – синергетический эффект интеграции инструментария // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Т. 12. № 1А. С. 198–213.
 54. Abrahamsdotter E. Ex-post final evaluation report: Integrated Mine Action Program, 30 April 2010. P. 11. URL: <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/2454>
 55. Adachi K. Why Japan signed the mine ban treaty: the political dynamics behind the decision // Asian Survey. 2005. Vol. 45. No. 3. Pp. 397–413.
 56. Anderson K. The Ottawa convention banning landmines, the role of international nongovernmental organizations and the idea of international civil society // European Journal of International Law. 2000. Vol. 11. No. 1. Pp. 91–120.
 57. Beier J. M. Emailed applications are preferred: ethical practices in mine action and the idea of global civil society // Third World Quarterly. 2003. Vol. 24. No. 5. Pp. 795–808.
 58. Bolton M. B. From minefields to minespace: an archeology of the changing architecture of autonomous killing in US Army field manuals on landmines, booby traps and IEDs // Political Geography. 2014. Vol. 46. Pp. 41–53.
 59. Bongard P. Engaging armed non-state actors in a landmine ban: a review of Geneva Call's action, 2000–2007 // The Journal of Conventional Weapons Destruction. 2008. Vol. 12. No. 1. Pp. 73, 74.
 60. Borrie J., Randin V. M. Disarmament as humanitarian action. NY, 2006.
 61. Bower A. Entrapping Gulliver: the United States and the antipersonnel mine ban // Security Studies. 2020. Vol. 29. No. 1. Pp. 128–161. DOI: 10.1080/09636412.2020.1693621
 62. Bower A. S. Networking for the ban: network structure, social power, and the movement to ban antipersonnel mines. 2016. URL: <https://research-repository.st-andrews.ac.uk/handle/10023/14500>
 63. Bower A. Norms without the great powers: International Law, nested social structures, and the ban on antipersonnel mines // International Studies Review. 2015. Vol. 17. No. 3. Pp. 347–373.
 64. Brem S., Rutherford K. Walking together or divided agenda? Comparing landmines and small-arms campaigns // Security Dialogue. 2001. Vol. 32. No. 2. Pp. 169–186.
 65. Flood A. Victims of their own reluctance: a legal analysis of the United States and the mine ban treaty // Honors Thesis. 2018. URL: <https://red.library.usd.edu/honors-thesis/11/>
 66. Goldsworthy G., Faulkner F. Armed non-state actors and the ban on antipersonnel mines // The Journal of Humanitarian Assistance. 2003. Vol. 13. Pp. 1–5.
 67. Good R. Yes we should: why the us should change its policy toward the 1997 mine ban treaty // Northwestern Journal of Human Rights (JHR). 2010. Vol. 9. Pp. 209–229.
 68. Kalinitchenko V. P., Larin G. S. Intra-Soil Demining Humanitarian System for Compulsory Blasting of Mines // Voennyi Sbornik. 2018. No. 6 (2). Pp. 45–67.
 69. Koorey S., Persi V. L. Civil society coalitions and the humanitarian campaigns to ban landmines and cluster munitions // Human Rights in War. Canberra, 2020. Pp. 1–18.
 70. Maslen S., Herby P. An international ban on anti-personnel mines: history and negotiation of the “Ottawa treaty” // International Review of the Red Cross (1961/1997). 1998. Vol. 38. No. 325. Pp. 693–713. URL: <https://international-review.icrc.org/articles/international-ban-anti-personnel-mines-history-and-negotiation-ottawa-treaty>
 71. Mathews R. J., McCormack T. L. H. The influence of humanitarian principles in the negotiation of arms control treaties // International Review of the Red Cross. 1999. Vol. 81. No. 834. Pp. 331–352.
 72. Onwuatuogwu C. An appraisal of the laws on conventional weapons // Journal of Refugee Law and International Criminal Justice. 2022. Vol. 1. No. 1. Pp. 1–26.
 73. Pizzino S. E., Hundessa S., Verghis V. et al. Population trends related to injury from explosive munitions in Lao PDR (1964–2008): a retrospective analysis // Conflict and Health. 2018. No. 12:36. DOI: 10.1186/s13031-018-0171-z

REFERENCES

1. Ablaev I. M. Basic principles of public-private partnership in the context of modernization of the Russian economy // Economics and politics. 2013. No. 2 (99). Pp. 17–20 (in Russ.).

2. *Ananieva A.A.* Legal construction: on the issue of definition of the concept // Proceedings of the Irkutsk State Economic Academy. 2016. Vol. 26. No. 1. Pp. 141–148 (in Russ.).
3. *Bondarenko T.N.* The draft law in lawmaking as the embodiment of the doctrinal form of the implementation of Russian legal policy // Herald of Derzhavin Tambov State University. 2011. No. 8 (100). P. 312 (in Russ.).
4. *Brazhnikov Yu.V.* Materials on the position of the Russian Federation on the creation of an international emergency management agency at the United Nations or under the auspices of the United Nations // Problems of legal and economic methods of preventing and minimizing damage caused in emergency situations: reports and abstracts: International Conference. M., 2000. Pp. 289–293 (in Russ.).
5. *Brazhnikov Yu. V., Kudinov S.I., Vasiliev V.A. et al.* Recommendations on humanitarian demining in international programs, projects and operations. M., 2004 (in Russ.).
6. *Boucher-Saulnier F.* Practical dictionary of Humanitarian Law / transl. from French by E. Kirpichnikova and V. Saditdinova. M., 2008 (in Russ.).
7. *Valetsky O.V.* Mine weapons: issues of mine clearance. M., 2009 (in Russ.).
8. *Veremeev Yu.G.* Mines yesterday, today, tomorrow. Minsk, 2008 (in Russ.).
9. *Vetlugin R., Efimov A., Meters O.* Views of American military specialists on the development of mining systems in the area // Foreign Military Review. 2022. No. 4. Pp. 47–52 (in Russ.).
10. *Vlasenko V.A.* Logical and linguistic requirements for legal constructions // Legal technology. 2013. No. 7. Part 2. Pp. 166, 167 (in Russ.).
11. *Galitskaya N.V.* Organizational and legal prerequisites for the implementation of outsourcing procedures in the system of ensuring the safety of citizens // Leningrad Law journal. 2015. No. 2 (40). Pp. 112–121 (in Russ.).
12. *Gesser G.P.* The challenge posed by the 26th Conference of the Red Cross and the Red Crescent // Moscow Journal of International Relations Law. 1996. No. 3. Pp. 46–60 (in Russ.).
13. *Grodskaya G.N., Valyaeva E.S.* State programs in the strategic planning system: the mechanism of integration and implementation of the principles of project management // Herald of Tatishchev Volga State University. 2019. Vol. 2. No. 3. Pp. 31–41 (in Russ.).
14. *David E.* Principles of the law of armed conflict: a course of lectures delivered in law. Faculty of the Open University of Brussels. M., 2011. Pp. 404, 405, 425 (in Russ.).
15. *Didenko S.L., Malyshev V.P., Sosunov I.V.* Methodological foundations for ensuring the security of critically important and potentially dangerous objects. M., 2019 (in Russ.).
16. Protecting people's lives by restoring living conditions: the American program for the removal of land mines // US Foreign Policy. 2004. Vol. 9. No. 1. Pp. 1–39 (in Russ.).
17. *Zolotukhina T.A.* The correlation of legal constructions “lawmaking” and “legislation” // Law and education. 2011. No. 11. Pp. 81–87 (in Russ.).
18. *Ibragimov A.M., Primov M.N.* Issues of international legal regulation of the use of landmine weapons in domestic and foreign literature // International Law. 2023. No. 4. Pp. 69–91 (in Russ.).
19. *Ivanchenko N. Yu.* Mine clearance of the territory of Karelia in 1944–1946 // Military Historical Journal. 2010. No. 12. Pp. 40–43 (in Russ.).
20. *Ivanchenko N. Yu.* Mine clearance of the territory of the north-west of the USSR after the lifting of the Nazi occupation 1944–1948 // Military Historical Journal. 2008. No. 8 (580). Pp. 65–69 (in Russ.).
21. *Karev A.I., Rayevsky V.G., Konyaev Yu. A. et al.* Mobile explosives detection system. Mine clearance technology of the 21st century // Electronics. Science. Technology. Business. 2002. No. 1 (37). Pp. 54–58 (in Russ.).
22. *Kafarova G.F.* Definition of the concept of “lawmaking”: wide and narrow approaches // Interactive science. 2018. No. 4 (26). Pp. 99–103 (in Russ.).
23. *Korzenyak A.M.* On the issue of prohibited methods and means of warfare in the context of modern International Humanitarian Law and international security law // International Law. 2021. No. 4. Pp. 53–70 (in Russ.).
24. *Korobovsky Yu.* New treaties in the field of International Humanitarian Law // The Moscow International Law Journal. 1999. No. 1–1. Pp. 139–158 (in Russ.).
25. *Korshunov E.L.* Mine clearance of the North-Western territories of Russia (1944–2009) // Protection and Security. 2010. No. 52. Pp. 38–40 (in Russ.).
26. *Kochetkov A.V.* Stages of the legislative process as a form of manifestation of legal policy // Legal policy and legal life. 2003. No. 4. Pp. 153–162 (in Russ.).
27. *Leonova Yu., Matveev V.* Walk in the field: private business will mine new regions. URL: <https://iz.ru/1686656/iuliia-leonova-vladimir-matveev/guliai-v-pole-chastnyi-biznes-zaimetsia-razminirovaniem-novykh-regionov> (in Russ.).
28. *Malyshev V.P., Azanov S.N., Vinogradov O.V.* Possible directions for improving the activities of government bodies and civil defense forces during humanitarian operations. Technologies of civil security. 2022. Vol. 19 (special issue). P. 65 (in Russ.).
29. *Matuzov N.I., Mal'ko A.V.* Theory of state and law. M., 2017 (in Russ.).
30. *Mathews R.D.* The 1980 Convention on Specific Types of Conventional Weapons: a good basis, despite previous disappointments // International Journal of the Red Cross. 2001. No. 841–844. Pp. 213–238 (in Russ.).
31. *Nazarenko E.K.* New risks in the field of civil defense and possible approaches to their regulation // Problems of risk analysis. 2024. No. 21 (5). Pp. 50–59 (in Russ.).
32. *Naumov S.N., Guseva N.V., Gumerov R.R., Solntseva L.I.* Quality assessment of government programs of the Russian Federation and countering manipulation of their indicators // Economic security. 2022. Vol. 5. No. 4. Pp. 1391–1412 (in Russ.).
33. *Nisnevich Yu. A., Platonov V.M., Slizovsky D.E.* Legislative activity: political and legal analysis: textbook. Student's handbook. M., 2007 (in Russ.).
34. *Osipov V.I.* On the mine clearance program in Afghanistan. 31.05.2011. URL: <http://www.iimes.ru/?p=12719> (in Russ.).
35. *Parafonova V.* Mines live longer than humans // Science and Life. 2002. No. 6. Pp. 30–33 (in Russ.).

36. *Pereverzev V.V.* Legal construction as a scientific problem: theoretical and legal aspect // *Philosophy of Law*. 2009. No. 223. Pp. 113–116 (in Russ.).
37. The law of sustainable development and ESG standards: textbook / under the general ed. of M.V. Mazhorina, B.A. Shakhnazarov. M., 2023 (in Russ.).
38. *Primov M.N., Primova M.N.* Unified legal framework for limiting the turnover of landmine weapons // *International Law*. 2024. No. 2 (in Russ.).
39. *Rakhimov S.F.* Protection of children's rights and problems of prohibition of indiscriminate weapons // *Gaps in Russ. legislation*. 2009. No. 1. Pp. 106–108 (in Russ.).
40. *Rachkov M. Yu.* Mobile autonomous systems for mine clearance automation // *Mechanical engineering and Engineering education*. 2005. No. 2. Pp. 2–10 (in Russ.).
41. *Rogozhin S.L.* Sociological analysis of the norms of International Humanitarian Law // *The Moscow International Law Journal*. 2000. No. 4. P. 179 (in Russ.).
42. *Serditsev N.I., Averbchenko A.M., Pakhomov V.P. et al.* Humanitarian mine clearance: status, tasks and ways to solve them // *Strategic Stability*. 2000. No. 2. Pp. 33–40 (in Russ.).
43. *Smirnova A.N.* International Humanitarian Law on the limitation of the use of indiscriminate weapons // *International Law and International Organizations*. 2017. No. 1. Pp. 39–47 (in Russ.).
44. *Tishchenko I.N., Shcherbenko E.V.* Outsourcing in the field of implementing the tasks of the Russian Ministry of Emergency Situations // *Scientific aspect*. 2024. No. 8. *Technosphere. Security*. URL: <https://na-journal.ru/8-2024-tekhnosfernaya-bezopasnost/14607-autorsing-v-sfere-realizacii-zadach-mchs-rossii> (in Russ.).
45. *Tokarev A.P.* Features of humanitarian demining // *Scientific and educational problems of civil protection*. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-gumanitarnogo-razminirovaniya/viewer> (in Russ.).
46. *Tommingas T.* Archives reveal secrets: mine clearance in the Novgorod region. URL: <https://53news.ru/novosti/56118-070420.html> (in Russ.).
47. *Faleev M.I., Malyshev V.P., Makiev Yu.D.* Early warning of emergency situations: a monograph. M., 2015 (in Russ.).
48. *Herbie P., Nuyten A.R.* Explosive legacy of war. Protection of the civilian population: additional protocol to the 1980 Convention on Certain Conventional Weapons // *International Journal of the Red Cross*. 2001. No. 841–844. Pp. 239–253 (in Russ.).
49. *Chevychelov V.V.* Legal construction: dis. ... PhD in Law. N. Novgorod, 2005 (in Russ.).
50. *Chelyshev M. Yu.* On legal structures in the draft amendments and additions to the Civil Code of the Russian Federation // *Civil Law*. 2013. No. 1. Pp. 33–35 (in Russ.).
51. *Cherdantsev A.F.* Logical and linguistic phenomena in law, legal science and practice. Yekaterinburg, 1993 (in Russ.).
52. *Shelomentsev S.V., Yukhin A.N., Tokarev A.P.* The experience of mine clearance conducted by the forces of the Russian Ministry of Emergency Situations units // *Scientific and educational problems of civil protection*. 2010. No. 2. Pp. 50–55 (in Russ.).
53. *Yurchenko K.G.* State programs and national projects of Russia – the synergetic effect of integrating tools // *Economics: yesterday, today, tomorrow*. 2022. Vol. 12. No. 1A. Pp. 198–213 (in Russ.).
54. *Abrahamsdotter E.* Ex-post final evaluation report: Integrated Mine Action Program, 30 April 2010. P. 11. URL: <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/2454>
55. *Adachi K.* Why Japan signed the mine ban treaty: the political dynamics behind the decision // *Asian Survey*. 2005. Vol. 45. No. 3. Pp. 397–413.
56. *Anderson K.* The Ottawa convention banning landmines, the role of international nongovernmental organizations and the idea of international civil society // *European Journal of International Law*. 2000. Vol. 11. No. 1. Pp. 91–120.
57. *Beier J.M.* Emailed applications are preferred: ethical practices in mine action and the idea of global civil society // *Third World Quarterly*. 2003. Vol. 24. No. 5. Pp. 795–808.
58. *Bolton M.B.* From minefields to minespace: an archeology of the changing architecture of autonomous killing in US Army field manuals on landmines, booby traps and IEDs // *Political Geography*. 2014. Vol. 46. Pp. 41–53.
59. *Bongard P.* Engaging armed non-state actors in a landmine ban: a review of Geneva Call's action, 2000–2007 // *The Journal of Conventional Weapons Destruction*. 2008. Vol. 12. No. 1. Pp. 73, 74.
60. *Borrie J., Randin V.M.* Disarmament as humanitarian action. NY, 2006.
61. *Bower A.* Entrapping Gulliver: the United States and the antipersonnel mine ban // *Security Studies*. 2020. Vol. 29. No. 1. Pp. 128–161. DOI: 10.1080/09636412.2020.1693621
62. *Bower A.S.* Networking for the ban: network structure, social power, and the movement to ban antipersonnel mines. 2016. URL: <https://research-repository.st-andrews.ac.uk/handle/10023/14500>
63. *Bower A.* Norms without the great powers: International Law, nested social structures, and the ban on antipersonnel mines // *International Studies Review*. 2015. Vol. 17. No. 3. Pp. 347–373.
64. *Brem S., Rutherford K.* Walking together or divided agenda? Comparing landmines and small-arms campaigns // *Security Dialogue*. 2001. Vol. 32. No. 2. Pp. 169–186.
65. *Flood A.* Victims of their own reluctance: a legal analysis of the United States and the mine ban treaty // *Honors Thesis*. 2018. URL: <https://red.library.usd.edu/honors-thesis/11/>
66. *Goldsworthy G., Faulkner F.* Armed non-state actors and the ban on antipersonnel mines // *The Journal of Humanitarian Assistance*. 2003. Vol. 13. Pp. 1–5.
67. *Good R.* Yes we should: why the us should change its policy toward the 1997 mine ban treaty // *Northwestern Journal of Human Rights (JHR)*. 2010. Vol. 9. Pp. 209–229.
68. *Kalinitchenko V.P., Larin G.S.* Intra-Soil Demining Humanitarian System for Compulsory Blasting of Mines // *Voennyi Sbornik*. 2018. No. 6 (2). Pp. 45–67.
69. *Koorey S., Persi V.L.* Civil society coalitions and the humanitarian campaigns to ban landmines and cluster munitions // *Human Rights in War*. Canberra, 2020. Pp. 1–18.
70. *Maslen S., Herby P.* An international ban on anti-personnel mines: history and negotiation of the “Ottawa treaty” // *Inter-*

- national Review of the Red Cross (1961/1997). 1998. Vol. 38. No. 325. Pp. 693–713. URL: <https://international-review.icrc.org/articles/international-ban-anti-personnel-mines-history-and-negotiation-ottawa-treaty>
71. *Mathews R.J., McCormack T.L.H.* The influence of humanitarian principles in the negotiation of arms control treaties // *International Review of the Red Cross*. 1999. Vol. 81. No. 834. Pp. 331–352.
72. *Onwuatuwegwu C.* An appraisal of the laws on conventional weapons // *Journal of Refugee Law and International Criminal Justice*. 2022. Vol. 1. No. 1. Pp. 1–26.
73. *Pizzino S.E., Hundessa S., Verghis V. et al.* Population trends related to injury from explosive munitions in Lao PDR (1964–2008): a retrospective analysis // *Conflict and Health*. 2018. No. 12:36. DOI: 10.1186/s13031-018-0171-z

Сведения об авторе

БАТЫРЬ Вячеслав Анатольевич —
кандидат юридических наук, профессор,
член-корреспондент Академии военных наук,
ведущий научный сотрудник
Института государства и права
Российской академии наук;
119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Authors' information

BATYR Vyacheslav A. —
PhD in Law, Professor,
Corresponding Member of the Academy
of Military Sciences,
Leading Researcher,
Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences;
10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

УДК 342.9

INCORPORATING MEDIATION IN THE DISPUTE RESOLUTION PROCESS AT THE STATE ADMINISTRATIVE COURT IN INDONESIA

© 2025 Francisca Romana Harjiyatni

Janabadra University, Indonesia

E-mail: fr_romana_harjiyatni@janabadra.ac.id

Received 24.07.2024

Abstract. In Indonesian law system, the dispute resolution process in the Administrative Court does not recognize mediation. This paper analyzes the reason why mediation is not recognized in the dispute resolution process in the Administrative Court and the possibility of incorporating mediation into the dispute resolution process in the Administrative Court. The law does not regulate mediation in the resolution of administrative disputes, resulting in no reconciliation in the dispute resolution process at the Administrative Court. This is different from civil dispute resolution, which includes mediation before the stage of reading the lawsuit. If reconciliation is achieved through mediation, the next hearing will be the reading of the reconciliation verdict. The reason mediation is not regulated in the dispute resolution process at the Administrative Court is due to the limited authority of Administrative Court judges to test the validity of administrative decisions. Additionally, mediation could undermine the authority of the government. The weakness of not having mediation is that the principles of speedy trial and procedural justice are not realized. Mediation needs to be included in the stages of the dispute resolution process at the Administrative Court, so that dispute resolution at the Administrative Court fulfills both procedural and substantial justice.

Key words: regulation, mediation, dispute, resolution, State Administrative Court (PTUN), State administrative decision (KTUN), state, law, Indonesia, justice.

For citation: Francisca Romana Harjiyatni (2025). Incorporating mediation in the dispute resolution process at the State Administrative Court in Indonesia // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 4, pp. 177–184.

DOI: 10.31857/S1026945225040122

ВКЛЮЧЕНИЕ МЕДИАЦИИ В ПРОЦЕСС РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДАХ ИНДОНЕЗИИ

© 2025 г. Франциска Романа Харджиятни

Университет Джанабадра, Индонезия

E-mail: fr_romana_harjiyatni@janabadra.ac.id

Поступила в редакцию 24.07.2024 г.

Аннотация. В правовой системе Индонезии процесс разрешения споров в Государственном административном суде (PTUN) не признает медиацию. В данной статье рассматриваются причины, по которым медиация не признается в процессе разрешения споров в PTUN, а также возможность включения медиации в процесс разрешения споров в PTUN. Закон не регулирует медиацию при разрешении государственных административных споров, что делает невозможным примирение сторон в процессе разрешения споров в PTUN. Это отличается от разрешения гражданских споров, которое предполагает посредничество до начала судебного разбирательства по иску. Если согласие будет достигнуто в процессе медиации, то на следующем слушании происходит оглашение мирного решения. Причина, по которой медиация не регулируется в процессе разрешения споров в PTUN, заключается в том, что судьи PTUN имеют ограниченные полномочия по проверке обоснованности решений государственной администрации. Кроме того, посредничество может ослабить авторитет правительства. Отсутствие медиации приводит к тому, что не реализуются принципы быстрого правосудия и процессуальной справедливости. Медиация должна быть включена в этапы процесса разрешения споров в Государственном административном суде, чтобы разрешение споров в Государственном административном суде соответствовало процессуальной справедливости и существу дела.

Ключевые слова: регулирование, посредничество, спор, разрешение, Государственный административный суд (PTUN), Государственное административное решение (KTUN), государство, закон, Индонезия, правосудие.

Цитирование: *Francisca Romana Harjiyatni. Incorporating mediation in the dispute resolution process at the State Administrative Court in Indonesia // Государство и право. 2025. № 4. С. 177–184.*

Introduction

The process of case examination is a series of stages that the parties involved in a case go through until a decision is reached. Case resolution requires a fair resolution procedure governed by law. The resolution of a case carried out through a fair procedure is referred to as procedural justice. Without a fair procedure, a dispute resolution will not provide fair legal protection for the parties involved.

The procedure or method of examination has been regulated by Law No. 5 of 1986 in conjunction with Law No. 9 of 2004 and Law No. 51 of 2009. The procedure for case examination in the State Administrative Court (PTUN) has several weaknesses related to legal protection for those seeking justice. One of these weaknesses is the lack of provision for mediation. Mediation is a dispute resolution process where a neutral third party helps the conflicting parties, who have agreed to participate, to resolve their dispute amicably. Mediation has a major contribution in increasing satisfaction in resolving disputes in the justice system¹. Mediation is an out-of-court dispute resolution method, which has since been used in court during the dispute resolution process². Mediation has been practiced in district courts for civil cases and religious courts, whereas the PTUN has not yet implemented mediation because the PTUN Law does not regulate mediation in the dispute resolution process at the PTUN³.

The absence of mediation in the State Administrative Court (PTUN) results in disputes having to be resolved until a final and binding decision is reached. This contrasts with dispute resolution in religious and civil courts, which provide a mediation stage for the parties to reach an amicable settlement. If mediation results in a settlement, it is documented in a peace decree during the court trial. The issues raised in this paper are as follows:

1. Why is mediation not regulated in dispute resolution at PTUN? What are the weaknesses of dispute resolution at PTUN that do not include mediation?
2. What are the possibilities of incorporating mediation into the dispute resolution process at PTUN?

Research method

This research is normative legal research using secondary data consisting of primary, secondary, and tertiary legal materials. All legal materials obtained in the research will be collected and categorized according to their respective variables, and then analyzed using the statute approach and the conceptual approach. The results of the research are presented in a descriptive analytical form.

Research results and discussion

Weaknesses of Dispute Resolution in the State Administrative Court (PTUN) Without Mediation

Etymologically, the term mediation comes from the Latin word “mediare”, which means to be in the middle. This meaning points to the role played by a third party as a mediator in carrying out the task of mediating and resolving disputes between parties. “Being in the middle” also implies that the mediator must remain neutral and impartial in resolving the dispute. The mediator must be able to protect the interests of the disputing parties fairly and equally, thereby fostering trust from the parties involved in the dispute⁴.

Dewi Asimah states, “Mediation is one of the dispute resolution processes that is faster and cheaper, and can provide greater access for parties to find a satisfying resolution that meets their sense of justice”. Mediation is highly needed in courts because it offers the following benefits⁵:

- a) Reducing case backlog issues;
- b) Being considered a faster and cheaper dispute resolution process that provides broad access to justice for disputing parties;

¹ See: *Douglas K., Hurley J.* The Potential of Procedural Justice in Mediation: A Study into Mediators Understandings // *Bond Law Review*. 2017. Vol. 29. No. 1. Pp. 67–86.

² See: *Rahmah D.M.* Optimalisasi Penyelesaian Sengketa Melalui Mediasi Di Pengadilan // *Jurnal Bina Mulia Hukum*. 2019. Vol. 4. No. 1. P. 2.

³ See: *Mulyani Tri, Sukimin S., Wijaya Wahyu Satria Wana Putra.* Konsep Mediasi Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Berbasis Nilai Keadilan Pancasila // *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*. 2022. Vol. 10. No. 1. P. 136.

⁴ See: *Dermawan D.* Implementasi Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan. 2016. URL: <http://www.pta-jambi.go.id/11-artikel/3870-implementasi-peraturan-mahkamah-agung-ri-nomor-1-tahun-2016-tentang-prosedur-mediati-di-pengadilan> (accessed: 21.10.2023).

⁵ See: *Asimah D.* Mediasi Di Pengadilan. 2020. URL: [http://ptun-palem-bang.go.id/upload_data/Mediasi di Pengadilan.pdf](http://ptun-palem-bang.go.id/upload_data/Mediasi%20di%20Pengadilan.pdf) (accessed: 24.10.2023).

c) Strengthening and maximizing the court's role in dispute resolution alongside adjudication processes.

Mediation is regulated under Supreme Court Regulation No. 1 of 2016. Article 1 number 1 of Supreme Court Regulation No. 1 of 2016 states, "Mediation is a dispute resolution method through negotiation processes to achieve agreements between parties assisted by a mediator". Mediation is a peaceful method of dispute resolution that is appropriate, effective, and can provide broader access for parties to achieve satisfactory and just resolutions.

Although Supreme Court Regulation No. 1 of 2016 exists, there is currently no specific regulation regarding mediation in the case examination process at the State Administrative Court (PTUN). In the Technical Guidelines for Administration and Technical Guidelines for State Administrative Court Justice, it is stated that in administrative dispute cases, reconciliation is not recognized because the disputes involve public policy. However, in practice, reconciliation initiated by both disputing parties is possible. Such reconciliation between the disputing parties does not take place during court trial but rather occurs outside of the courtroom⁶.

If there is a settlement, the disputing parties inform the panel of judges examining the case. The panel of judges handling the case orders for the settlement agreement to be read out in the next session, and the appointed Substitute Clerk attending the session records it in the session minutes. Subsequently, the plaintiff formally withdraws their lawsuit in an open court session.

The panel of judges record it in a decision instructing the clerk to strike out the lawsuit from the case register. This striking order is pronounced in an open court session⁷. Based on this information, there is no role for the judge/court to facilitate settlement through mediation. The effort for settlement is entirely left to the parties to achieve.

The absence of mediation in the case examination process at the State Administrative Court (PTUN) results in PTUN providing less justice to the parties, especially procedural justice. Dispute resolution procedures that include mediation for "reconciliation" provide more fairness and can accommodate various interests within them. The word "reconciliation" refers to the cessation of hostility, which means ending a conflict or disagreement without hostility, with a state of peacefulness, tranquility, and safety. "To reconcile" means to settle hostilities or negotiate for agreement⁸. Resolving disputes through mediation and achieving reconciliation provides more justice compared to resolving disputes that end with a judge's decision.

The absence of mediation in the resolution process of Administrative Disputes in the State Administrative Court (PTUN) is due to the nature of the judge's *rechtmaticheidstoetsing*, which is the authority of the judge to test the legality of administrative regulations. *Rechtmaticheidstoetsing* refers to supervision conducted by assessing or testing the legality of a government action to determine whether it complies with the law. Such testing is carried out by a judge through the court system. The State Administrative Court serves this task, that is, as the control institution for government actions, ensuring legal protection for the people⁹. PTUN judges' decisions are solely concerned with the legality of administrative regulations. If the

PTUN judge upholds the administrative decision (KTUN) as valid, the government official who issued it prevails. If the PTUN judge rules the administrative decision (KTUN) invalid, the prevailing party would be the citizen or private legal entity as the plaintiff. There is no judicial decision that serves as a compromise accommodating both parties' interests. This situation may be a reason why mediation is not regulated in PTUN by law.

In certain cases, judicial decisions may fail to deliver a sense of justice, especially when they are based solely on judgments related to the validity of administrative decision (KTUN). For example, in Decision No. 38/G/2010/PTUN-JKT involving residents of Mesuji Lampung against the Indonesian Minister of Forestry and PT Silva Inhutani Lampung, the judgment did not provide a fair resolution to the ongoing conflict. The PTUN decision did not resolve the underlying conflict, and bloodshed continued regarding the land utilization in the Register 45 Forest area¹⁰.

In the case above, there is a land use overlap between PT Silva Inhutani and the community of Mesuji due to the permit issued by the Indonesian Minister of Forestry to PT Silva Inhutani. If the PTUN decision upholds the validity of the permit, the community will lose their rights to the land. Conversely, if the PTUN decision declares the permit invalid, the company would lose all the land it controls, even though only part of it overlaps with the community's land. In this case, mediation would be more appropriate to seek a resolution, so that the interests of both parties can be accommodated. Resolving the issue through mediation would better meet the sense of justice, as the judge can actively assist in achieving reconciliation between both parties.

The limited authority of judges to declare an administrative decision (KTUN) valid or not valid restricts the possibility of seeking reconciliation. Reconciliation aims to achieve an agreement that accommodates the interests of the parties involved as well as broader societal interests. With the judges' limited authority to only determine the validity of KTUN, it closes off the possibility of reaching agreements that accommodate various interests.

The absence of mediation in procedural law at the State Administrative Court (PTUN) is also associated with the authority and credibility of government officials and/or administrative bodies. With mediation, it may seem that decisions and/or actions of government officials and/or administrative bodies can be bargained or negotiated, which is perceived to diminish their authority in decision-making and action-taking. According to the author, however, mediation does not actually diminish the authority of government officials and/or administrative bodies if mediation is used in accordance with its philosophy. According to Rahadi Wasi Bintoro¹¹, mediation in court is the institutionalization and empowerment of peace (court-connected mediation) based on the philosophical foundation of Pancasila, which is the basis of our state, particularly the fourth principle "Democracy guided by the wisdom of deliberation and representation". This fourth principle of Pancasila emphasizes that efforts to resolve disputes, conflicts, or cases should be conducted through deliberation to achieve consensus imbued with a spirit of kinship. This implies that every dispute, conflict, or case should be resolved through negotiation or reconciliation among the parties involved to reach a mutual agreement. Initially, mediation in court tended to be optional or voluntary (voluntary), but now it is moving towards being imperative or mandatory (compulsory).

⁶ See: *Amarini I.* Implementation of Mediation in the Settlement of Administrative Disputes // In 3rd International Conference on Globalization of Law and Local Wisdom (ICGLOW 2019), 63–68. Atlantis Press, 2019.

⁷ See: RI, Mahkamah Agung. Pedoman Teknis Administrasi Dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara. Tidak dipublikasikan. 2008. P. 56.

⁸ See: *Prodjodikoro W.* Hukum Perdata Tentang Persetujuan-Persetujuan Tertentu. Bandung, 1959. P. 61.

⁹ See: *Erna Dwi Safitri dan Nabitatus Sa'adah.* Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara // Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia Program Studi Magister Ilmu Hukum. 2021. Vol. 3. No. 1. P. 39.

¹⁰ See: *Harjiyatni F.R.* Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Bagi Pencari Keadilan (Studi Pengujian Ijin Pemanfaatan Hutan). Yogyakarta, 2015. Thesis (Doctorate) – Doctorate in Law Program, Gadjah Mada University. P. 421.

¹¹ See: *Bintoro R.W.* Kajian Ontologis Lembaga Mediasi Di Pengadilan // Yuridika. 2016. Vol. 31. No. 1. Pp. 123. DOI: 10.20473/ydk.v31i1.1959.

The absence of mediation in case resolution is actually not suitable for implementation in the State Administrative Court (*PTUN*) in Indonesia. According to Hadjon¹², *PTUN* has three functions:

a) Advisory function

PTUN has the function of advising the people about their rights and obligations. The advice given to the people is aimed at fostering mutual trust between the governing and the governed;

b) Referral function

Resolving disputes amicably is the most ideal way in accordance with the principle of harmony in the relationship between the government and the people. *PTUN*'s role in reconciling parties emerges during the case examination stage. At this stage, the Administrative Court Judge actively seeks and identifies laws, and advises the parties to engage in deliberation;

c) Judicial function

The judicial function involves examining disputes until a legally binding decision is reached.

The peaceful resolution of disputes is the second judicial function, namely the referral function. This referral function is not accommodated in Law No. 5 of 1986 as amended by Law No. 9 of 2004 and Law No. 51 of 2009. The law only accommodates the advisory function and the judicial function.

The referral function should be accommodated in the new State Administrative Court Law, because peaceful dispute resolution embodies the principle of deliberation that aligns with the philosophy of Pancasila. Deliberation is a principle embedded in the fourth principle of Pancasila. Pancasila is the state ideology of Indonesia which comprises five principles:

1. Belief in One Almighty God.
2. Just and Civilized Humanity.
3. The Unity of Indonesia.
4. Democracy Guided by the Wisdom of Deliberation and Representation.
5. Social Justice for All the People of Indonesia.

The court in resolving disputes must uphold and implement the values of Pancasila. Court decisions should align with the principles of divinity, humanity, unity, democracy and social justice. According to Noor Ms. Bakry¹³, deliberation is a meeting as a discussion forum, exchange of ideas, and so on to reach an agreement from all parties involved. In this deliberation, it meets or synthesizes several opinions into one unity as an agreement. Peaceful resolution should be accommodated within the stages of case examination in court rather than outside the trial examination stage, thereby accommodating various interests more effectively. The resulting agreements should also not be rigid, meaning they are not limited solely to the validity of administrative decision (*KTUN*).

The Possibility of Incorporating Mediation into the Dispute Resolution Process at the State Administrative Court (PTUN)

In general, countries around the world that have specialized administrative courts, such as the State Administrative Courts, do not grant these judicial bodies the authority to conduct mediation to achieve reconciliation between parties. For instance, the

Administrative Court of Thailand is not empowered to conduct mediation in resolving disputes between parties. The Act of Establishment of the Administrative Court and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999) has no provision determining the Administrative Court power and duties in relation to using mediation to settle disputes.

In practice, judges at the Administrative Court of Thailand sometimes employ mediation in specific cases. Srunyoo Potiratchatangkoon¹⁴ stated that the Thai Administrative Court has been operating now for 18 years. During that time, a number of administrative judges have noticed that in some cases the plaintiffs misunderstood the facts of the case, and had they been provided with accurate information, they would not have filed their case against administrative agencies or state officials. In other instances, the time required to try a case and deliver a decision meant that plaintiffs could not receive timely redress for damages. Even when decisions were reached in a timely manner, the compensation awarded might not fully or permanently compensate the plaintiffs. Therefore, in the interest of justice, the judges (*rapporteur judges*) overseeing these cases have endeavored to find the best possible solution within their jurisdiction and responsibilities. Requiring the involved parties to provide statements can also serve as an opportunity to ensure they receive accurate information. This allows the parties to understand the challenges or limitations faced by the other party, facilitating negotiation and potential settlement of the dispute. Thus, the process of parties providing statements can effectively function as a form of mediation occurring during the court trials.

In its development, according to the Law on the Establishment of State Administrative Courts and State Administrative Court Procedures B.E. 2542 (1999) which has just been amended, the State Administrative Court has the authority to resolve cases through mediation in matters which include:

- (1) cases involving disputes regarding an administrative agency or State official neglecting official duties that are required by law to be carried out or carrying out those duties with unreasonable delays;
- (2) cases involving disputes regarding unlawful acts or other responsibilities of an administrative body or state official;
- (3) cases involving disputes in connection with administrative contracts;
- (4) other cases determined by the Regulations of the General Council of Judges of the Supreme Administrative Court.

The parties or one of the parties can submit a request to mediate a dispute where the other party agrees to this. In such cases, if the trial panel deems it necessary and the Chairman of the Supreme State Administrative Court or the Chairman of the State Administrative Court of First Instance, depending on the case, agrees, the Court will conduct mediation between the parties. For parties who do not agree to mediate the dispute, the Court will continue the trial. In the event that the mediation of an administrative case is successful and all the issues in the case have been completely resolved, the State Administrative Court will give its decision. In the event that mediation only resolves part of the problem, the Court will write down the finalized agreement in a trial note and continue the trial on the unresolved issues. Decisions on unresolved disputes will be handed down at the same time as disputes that have been resolved¹⁵.

¹² See: Hadjon Ph. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia, Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*. Surabaya, 1987. P. 154.

¹³ See: Bakry N.M. *Orientasi Filsafat Pancasila*. Liberty, Yogyakarta, 1994. P. 67.

¹⁴ See: Potiratchatangkoon S. *Mediation in the Administrative Court of Thailand: Experiences and Current Situation*. P. 1. 2020. URL: http://admincourt.go.th/admincourt/upload/webcmsen/Publication/Publication_211019_104035.pdf (accessed: 14.01.2024).

¹⁵ See: Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999), Amended up to the Act on Establishment

Similar to Thailand, in principle, the French Administrative Courts do not regulate mediation in dispute resolution. However, in certain circumstances, mediation is recognized in the French Administrative Courts. For example, in cases involving the construction of railway lines, shop owners whose sales are affected due to difficulties for customers to access their stores may seek compensation for damages caused by the project in the Administrative Court. In such cases, a commission is formed, chaired by a judge of the Administrative Court, with representatives from the government and commercial interests. This commission determines the amount of compensation to be paid. If the residents do not accept the commission's decision, they can pursue their case in the Administrative Court¹⁶.

In its development, mediation is widely used in resolving administrative disputes in the French Administrative Courts. Since 2017, 4,327 voluntary mediation procedures have been conducted by the administrative courts and administrative appeal courts, half of which have resulted in agreements. Mediation, as a tool to reduce tensions for the benefit of citizens, has successfully been implemented by the administrative justice system. Whether voluntary or mandatory, mediation is effective and useful in resolving administrative disputes¹⁷.

Another case involves land expropriation resulting in the displacement of a shop. The shop owner will definitely suffer losses due to the land expropriation and will bring the issue to the Administrative Court. In response to such cases, a commission is formed comprising the President of the Tribunaux Administratifs, a representative of the government, and a representative from the chamber of commerce and industry. The commission determines the amount of compensation that the government must pay to the shop owner. If the shop owner is not satisfied with the amount determined by the government, they can then file a lawsuit in the Administrative Court¹⁸.

In principle, all government actions based on public law provisions that detrimentally affect public citizens' interests can be contested in administrative courts in France (thus, the subject of the dispute concerns governmental actions).

In Poland, mediation is known before disputes are examined by administrative courts¹⁹. The mediation carried out in Poland on January 1, 2004, is defined as court mediation relating to the state administrative court of first instance in terms of its function and organization. Based on the advisory decision, civil law parties have the right to request a modification, annulment or withdrawal of an action because the purpose of mediation is to enable the parties to reach an agreement. The basic reasons for introducing mediation into the proceedings in provincial administrative courts are to avoid gridlock in state administrative courts, to enable these bodies to correct their errors that may have occurred during administrative procedures and to overcome the reasonable objections of the filing parties complaint. Mediation can be applied to all actions and processes that can be brought to state administrative courts, including inaction. The only

limitation is that the relevant application must be filed before the court sets a trial date²⁰.

Due to the presence of a mediator (who can be a judge or court registrar). Judges who can act as mediators must meet certain requirements. Requirements concerning candidates for the position of judge in a regional administrative court, and therefore also as a mediator, are stipulated in the Law on the Organisation of Administrative Courts. A mediator judge must meet the following criteria. Requirements concerning candidates for the position of judge in a regional administrative court, hence also a mediator, are spelled out in the act Law on the Organisation of Administrative Courts. It must be concluded that a mediator judge may be one who: 1) is a Polish citizen and enjoys the fullness of civil and civic rights; 2) is of irreproachable character; 3) has completed a university course in law in Poland and holds the title of Master of Law, or has completed a course abroad that is recognized in Poland; 4) is in good health to work as a judge; 5) has attained 35 years of age; 6) is distinguished by a considerable knowledge of public administration, administrative law and other areas of law associated with the activity of public authorities; 7) for a minimum of 8 years has held the position of judge, prosecutor, president of a court, vice-president, senior counsellor, counsellor with Attorney General of the Treasury, or for at least 8 years worked as an attorney-at-law, legal counsellor or notary, or for at least 10 years held public administration positions involving application or creation of administrative law, or worked as an assistant judge (assessor) in a provincial administrative court for at least 2 years²¹.

There is a possibility to incorporate mediation into the case examination process at the Administrative Court of Indonesia, as mediation brings benefits. Mediation is a dispute resolution method that offers several advantages²², such as lower cost and faster resolution, achieving peaceful settlements, and producing win-win solutions. Mediation also provides greater access to disputing parties to reach satisfactory resolutions²³, and it delivers substantial justice to the parties. Integrating mediation into the court procedure can be an effective instrument to address case backlog issues in court and strengthen and maximize the court's function in dispute resolution alongside adjudicative processes²⁴.

Although mediation has benefits in dispute resolution, there are difficulties in incorporating mediation into the dispute resolution process at the Administrative Court (PTUN). According to Alexander Balthasar, the role of courts in administrative law is significantly different from civil law, mainly due to the substantial differences in the roles and authorities between government officials and private parties. The authority of government officials is bound by the principle of legality, although officials are still granted leeway with discretionary authority²⁵. However, this discretionary authority is accompanied by strict requirements imposed by law.

²⁰ See: *Bergeal C., Laurent-Atthalin N., Martin L.* Alternative Dispute Resolution In Administrative Matters // Association Internationale de Hautes Juridictions Administratives. Istanbul Congress. P. 25.

²¹ See: *Romanko A.* Mediation Organs In Proceedings Before Administrative Courts. *Teka Kom. Praw.* — OL PAN, 2015. P. 96.

²² See: *Rahmawati N.* Keuntungan Mediasi Dalam Perkara Perceraian Dengan Adanya PERMA. 2016. No. 1 // *Jurnal Hukum Islam*. 2018. Vol. 6. No. 1. P. 86.

²³ See: *Nur I.I.* Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa // *Prosiding Seminar Nasional Prodi Hukum Ekonomi Syariah*. 2018. P. 33.

²⁴ See: *Puspitosari H.* Mediasi Dalam Rangka Asas Peradilan Cepat Biaya Murah Dalam Upaya Penyelesaian Terjadinya Sengketa Di Peradilan Tata Usaha Negara // *Ratu Adil*. 2014. Vol. 3. No. 2. P. 9.

²⁵ See: *Balthasar A.* Alternative Dispute Resolution in Administrative Law: A Major Step Forward to Enhance Citizens' Satisfaction or Rather a Trojan Horse for the Rule of Law // *ELTE Law Journal*. 2018. No. 9. P. 14.

of Administrative Courts and Administrative Court Procedure (No. 13), B.E. 2564 (2021).

¹⁶ See: RI, Mahkamah Agung. Laporan Study Banding Ke Perancis Tentang Kompetensi Peradilan Administrasi. Yogyakarta, 2009. P. 69.

¹⁷ See: *Conseil D'Etat.* A Retrospective Review of 5 Years of Administrative Mediation. Conseil D'Etat. 2022. URL: <https://www.conseil-etat.fr/en/news/a-retrospective-review-of-5-years-of-administrative-mediation> (accessed: 17.11.2023).

¹⁸ See: RI, Mahkamah Agung. Laporan Study Banding Ke Perancis Tentang Kompetensi Peradilan Administrasi. P. 82.

¹⁹ See: *Firlus J.G., Klonowski K.* Legal and Non-Legal Justifications for 'Administrative Mediation' — Remarks on Polish Administrative Praxis // *Białostockie Studia Prawnicze*. 2018. Vol. 23. No. 2. P. 113.

This causes difficulty in seeing disputes between government administrative officials and related parties being resolved through mediation, which can serve as an alternative to formal resolution through the courts, as long as the law remains the primary benchmark. Mediation can be accepted in relation to improving communication, particularly by providing two-way communication, thereby helping to reassure government officials and related parties by interpreting the law from all perspectives.

Law No. 30 of 2014 on Government Administration has granted broader authority to the Administrative Court (PTUN), including the authority to examine, adjudicate, and decide disputes whose objects are factual actions or administrative actions of the government. According to Article 87 letter a of Law No. 30 of 2014, it is indicated that administrative disputes with objects of factual actions or government actions fall under the Absolute Competence of the Administrative Court (PTUN). Previously, unlawful government actions, known as *onrechtmatige overheidsdaad* (OOD), were under the jurisdiction of the District Court. Now, the resolution of unlawful government actions has been transferred to the jurisdiction of the Administrative Court. This is regulated in the Supreme Court Regulation (Perma) No. 2 of 2019 concerning Guidelines for Resolving Disputes on Government Administrative Actions and the Authority to Adjudicate Unlawful Acts by Government Bodies/Officials (*onrechtmatige overheidsdaad*). Article 1 point 4 of Perma No. 2 of 2019 states:

Disputes over unlawful acts by Government Bodies and/or Officials (OOD) are disputes that contain demands to declare the actions of government officials invalid and/or null and void, or not legally binding along with compensation in accordance with statutory regulations.

The transfer of authority to resolve disputes involving unlawful government actions from the Civil Court to the Administrative Court (PTUN) has resulted in the loss of the mediation stage that is known in civil court trials.

Disputes involving unlawful government actions can be accompanied by claims for compensation in accordance with statutory regulations. The provisions for compensation in the Administrative Court (PTUN) are found in Government Regulation No. 43 of 1991 concerning Compensation and Procedures for Its Implementation in the Administrative Court. Article 1, point 1 of PP No. 43 of 1991 states that, "Compensation is the payment of a sum of money to an individual or civil legal entity at the expense of the state administrative body based on the decision of the Administrative Court due to material losses suffered by the plaintiff". Article 3, paragraph (1) of PP No. 43 of 1991 states that, "The amount of compensation that the plaintiff can obtain is at least Rp. 250,000 (two hundred and fifty thousand rupiah), and at most Rp. 5,000,000 (five million rupiah), taking into account the actual circumstances".

This indicates a discrepancy between unlawful acts by authorities, which fall under the jurisdiction of civil courts, and factual actions by government officials, which fall under the jurisdiction of the Administrative Court (PTUN). In civil courts, claims for compensation in disputes involving unlawful acts by authorities can reach unlimited amounts according to the losses suffered by the plaintiff, whereas compensation claims through PTUN are limited to a maximum nominal value of five million rupiah. When disputes involving unlawful acts by authorities are transferred to PTUN, there should be corresponding changes in the regulations regarding compensation in PTUN. When disputes involving unlawful acts by the government fall under the jurisdiction of PTUN, there should be provision for mediation for the parties involved.

Therefore, there are two rights of the plaintiff that are lost when disputes involving unlawful acts are transferred to the Administrative Court (PTUN): 1) the right to claim unlimited compensation in

accordance with the losses suffered by the plaintiff; and 2) the right to obtain resolution through mediation. According to the author, the loss of these two rights will undoubtedly reduce the legal protection for those seeking justice in disputes involving unlawful acts by authorities. Ideally, the transfer of authority to resolve disputes involving unlawful acts by the government from the jurisdiction of civil courts to the jurisdiction of PTUN should be accompanied by the transfer of the right of justice seekers to unlimited compensation and the right to pursue mediation.

To accommodate these rights, particularly the right of justice seekers to obtain dispute resolution at the mediation stage, it is highly feasible to propose the inclusion of mediation, which has not been regulated in PTUN, in the dispute resolution process at PTUN.

Resolving disputes through mediation in court has several advantages. I Komang Wiantara²⁶ states that, "Court mediation can help parties resolve disputes fairly according to their respective wishes, without having to declare a winner and a loser". Dispute resolution through mediation better accommodates the interests of both parties, ensuring mutual benefits. The outcome of mediation does not result in a winning or losing party. Dispute resolution through mediation in PTUN better fulfills the sense of justice for both parties compared to a final court judgment that favors only one side. Resolving disputes through the mediation stage first realizes one of the principles of justice: "Justice is conducted simply, quickly, and at low cost." If dispute resolution is achieved at the mediation stage, the process will be quicker as it avoids lengthy court trials until a final decision. Furthermore, if the losing party files appeals, cassation, or a judicial review, it prolongs the process, thus failing to achieve the principle of speedy trial.

The dispute resolution process through the State Administrative Court (PTUN) consists of three levels: initial settlement at the PTUN level I, appeal at the settlement of the High State Administrative Court, and cassation at the Supreme Court. An appeal is a legal remedy available to disputing parties dissatisfied with the decision at the PTUN level I, allowing them to submit their case to the High State Administrative Court. Cassation is a further legal remedy for disputing parties dissatisfied with the decision of the High State Administrative Court, enabling them to submit an appeal to the Supreme Court. In addition, there is a review which is a legal remedy available to parties dissatisfied with a court decision that has attained permanent legal force. However, pursuing all these stages can make the dispute resolution process lengthy and costly.

With the achievement of peace at the mediation stage, the financial burden on the parties becomes lighter because they do not go through the lengthy court proceedings required to obtain a legally binding court decision, with each stage incurring significant costs.

This aligns with Rudi Hermawan's²⁷ statement that mediation is considered by some people to be a faster and cheaper dispute resolution process, and it can provide greater access to justice for the parties in finding a satisfactory resolution that meets their sense of justice. Integrating mediation into court trials can be an effective instrument for addressing the problem of case backlog in courts and for strengthening and maximizing the function of non-judicial institutions for dispute resolution, in addition to the adjudicative court process.

However, the idea of integrating mediation into the dispute resolution process at the Administrative Court (PTUN) does not seem

²⁶ See: *Wiantara I Komang*. Penyelesaian Perkara Perdata Di Pengadilan Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia. 2016. No. 1 // Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal). 2018. Vol. 7. No. 4. P. 458. DOI: 10.24843/JMHU.2018.v07.i04.p04

²⁷ See: *Hermawan R*. Peran Lembaga Mediasi Dalam Penyelesaian Sengketa Bisnis Syariah // Jurnal Hukum Dan Bisnis Syariah. 2018. Vol. 5. No. 1. P. 44.

to have been accepted by policymakers, as indicated by the absence of mediation regulation in the dispute resolution process at PTUN.

With the expanding absolute competence of the Administrative Court (PTUN) under Law No. 30 of 2014, the range of disputes handled by PTUN has also increased, including unlawful acts by authorities, which now fall under its absolute competence. In such cases, mediation might be necessary to achieve a fairer decision for all parties involved. Similarly, other cases such as land disputes, environmental issues, and others could be more effectively and fairly resolved if mediation processes are also conducted beforehand.

Amer Zghair Mohaisena and Worood Lafta Muttair²⁸ stated, "When the administrative judge applies the law, he sometimes creates and innovates the legal base of his own, which is a scientific and practical necessity required by the nature of the legislative texts and judicial process". Judges can be more innovative in resolving disputes if they are empowered to mediate. They can use various considerations as a basis to achieve reconciliation and accommodate different interests in their decisions. Administrative mediation is a tool for improvement and a flexible decision-making process²⁹, not limited to the validity of a decision but capable of reaching changes in decisions that accommodate various interests.

Although mediation is not formally regulated by law, it is practiced by the Palembang Administrative Court. On the Palembang Administrative Court website, mediation is described as follows:

1. Mediation During Trial

The court provides mediation services to the parties during the trial without charge;

Parties can choose mediators from a list provided by the court, which includes at least 5 mediators along with their educational background or experience;

Parties can select non-judge mediators. In such cases, the mediator's fees are borne by the parties;

If parties fail to choose a mediator, the presiding judge will appoint a certified judge (not the trial judge) from the same court to act as the mediator;

The court provides a dedicated mediation room at no cost.

2. Mediation Outside Trial (Outside the Court)

Disputing parties can resolve their disputes through certified mediators outside the court;

Upon reaching a peace agreement, they may file a Lawsuit with the competent court to obtain a Peace Agreement;

The court issues the Peace Agreement after the parties register their lawsuit, attaching the mediation agreement and mediator's certificate.

However, mediation is not mandatory in the PTUN trial process. The outcome of mediation is not documented in the Peace Agreement decided in the PTUN trial, but if a settlement is reached through mediation, the plaintiff withdraws their lawsuit as a consequence.

The State Administrative Court (PTUN) does not implement mediation as stated in PERMA Number 1 of 2016. However, the Palembang District Court provides mediation services as an alternative dispute resolution mechanism. A mediator who can be either

a judge or another certified mediator, acts as a neutral party to assist the disputing parties in negotiating a settlement. If the mediation successfully results in a peace agreement, the agreement must be documented in writing and signed by both the parties and the mediator. The Palembang PTUN offers mediation services not as a mandatory requirement under regulations, but as a policy initiative to provide an alternative resolution method. This approach aims at reducing the number of cases that proceed to trial by resolving disputes at the mediation stage.

In this paper, the author proposes the inclusion of mediation within the trial process at the State Administrative Court (PTUN), as there is currently no mediation procedure undertaken by the parties before the case is brought to court. Before filing a case in court, parties are required to pursue dispute resolution through administrative efforts. According to the Regulation of the Supreme Court of the Republic of Indonesia (PERMA) Number 6 of 2018, Administrative Dispute Resolution is addressed in court only after taking administrative efforts, which are mandatory. Administrative efforts are a procedural step to resolve disputes involving a Civil Legal Entity. This procedure is pursued when an individual or entity is dissatisfied with a State Administrative Decision (KTUN) issued within the scope of the existing administration or government (Prahastapa, Leonard, & Putriyanti, 2017). Administrative efforts are carried out in stages which include the following steps:

1. Administrative Objection

An administrative objection is a remedy available to an individual or civil legal entity harmed by a government official. It involves submitting a dispute resolution application to the government official who issued the decision. If this effort fails to resolve the dispute, the next step is to pursue an Administrative Appeal.

2. Administrative Appeal

An administrative appeal is a remedy available to an individual or civil legal entity harmed by a decision issued by a government official. It involves submitting a dispute resolution application to the superior of the government official who issued the decision. If this effort fails to resolve the dispute, the next effort is to take the case to the State Administrative Court.

Although administrative efforts are a form of dispute resolution outside the State Administrative Court, they cannot be considered as a settlement by means of mediation, for the following reasons:

1. The settlement of administrative efforts is initiated at the request of the party harmed by the government official, rather than being based on mutual agreement between the parties as in mediation.

2. Administrative efforts result in decisions made unilaterally by government officials, which may involve either rejecting or granting a request. This differs from mediation, where the outcome is an agreement reached by both parties.

Conclusion

Since the enactment of Law No. 5 of 1986 concerning the Administrative Court (PTUN), there has been no provision regarding mediation efforts in the case examination process at PTUN. Resolving disputes in PTUN without going through the mediation stage lacks procedural justice for the parties involved. The absence of mediation in dispute resolution at PTUN is based on reasons such as: 1) the authority of PTUN judges related to the validity of Administrative Court decisions (KTUN); 2) mediation is seen to diminish the government's authority. Dispute resolution in PTUN without mediation has weaknesses, namely failing to achieve the principle of "quick and inexpensive justice", and resulting in court decisions that do not adequately accommodate the balanced interests of various parties.

²⁸ See: *Mohaisen A.Z., MUTTAIR W.L.* The Administrative Judge's Role in Filling the Legislative Gaps // *International Journal of Innovation, Creativity and Change*. 2019. Vol. 9. No. 2. P. 20.

²⁹ See: *Boyron S.* Mediation in French Administrative Courts: What Lessons for Administrative Justice? // *Northern Ireland Legal Quarterly*. 2020. Vol. 71. No. 3. P. 463.

Mediation is highly possible and necessary to be included in the dispute resolution process at PTUN. Integrating mediation in PTUN could reduce case backlog when mediation successfully achieves peace agreements. Mediation could also result in decisions that not only determine the legality of a decision and/or government action, but also potentially revise government decisions to accommodate the interests of both parties.

Recommendation: A new Administrative Court Bill (RUU PTUN) should be promptly drafted to include mediation as a stage in the dispute resolution process at the Administrative Court (PTUN). The outcome of mediation should ideally be a peace settlement decision issued by the Administrative Court, rather than the withdrawal of the plaintiff's lawsuit.

REFERENCES

1. *Amarini I.* Implementation of Mediation in the Settlement of Administrative Disputes // 3rd International Conference on Globalization of Law and Local Wisdom (ICGLOW 2019), 63–68. Atlantis Press, 2019.
2. *Asimah D.* Mediasi Di Pengadilan. 2020. URL: [http://ptun-palembang.go.id/upload_data/Mediasi di Pengadilan.pdf](http://ptun-palembang.go.id/upload_data/Mediasi%20di%20Pengadilan.pdf) (accessed: 24.10.2023).
3. *Bakry N.M.* Orientasi Filsafat Pancasila. Liberty, Yogyakarta, 1994. P. 67.
4. *Balthasar A.* Alternative Dispute Resolution in Administrative Law: A Major Step Forward to Enhance Citizens' Satisfaction or Rather a Trojan Horse for the Rule of Law // ELTE Law Journal. 2018. No. 9. P. 14.
5. *Bergeal C., Laurent-Atthalin N., Martin L.* Alternative Dispute Resolution In Administrative Matters // Association Internationale de Hautes Juridictions Administratives. Istanbul Congress. P. 25.
6. *Bintoro R.W.* Kajian Ontologis Lembaga Mediasi Di Pengadilan // Yuridika. 2016. Vol. 31. No. 1. P. 123. DOI: 10.20473/ydk.v31i1.1959. P. 123.
7. *Boyron S.* Mediation in French Administrative Courts: What Lessons for Administrative Justice? // Northern Ireland Legal Quarterly. 2020. Vol. 71. No. 3. P. 463.
8. A Retrospective Review of 5 Years of Administrative Mediation. Conseil D'Etat. 2022. URL: <https://www.conseil-etat.fr/en/news/a-retrospective-review-of-5-years-of-administrative-mediation> (accessed: 17.11.2023).
9. *Dermawan D.* Implementasi Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan. 2016. URL: <http://www.pta-jambi.go.id/11-artikel/3870-implementasi-peraturan-mahkamah-agung-ri-nomor-1-tahun-2016-tentang-prosedur-mediasi-di-pengadilan> (accessed: 21.10.2023).
10. *Douglas K., Hurley J.* The Potential of Procedural Justice in Mediation: A Study into Mediators Understandings // Bond Law Review. 2017. Vol. 29. No. 1. Pp. 67–86.
11. *Erna Dwi Safitri dan Nabitus Sa'adah.* Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara // Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia Program Studi Magister Ilmu Hukum. 2021. Vol. 3. No. 1. P. 39.
12. *Firlus J.G., Klonowski K.* Legal and Non-Legal Justifications for 'Administrative Mediation' – Remarks on Polish Administrative Praxis // Białostockie Studia Prawnicze. 2018. Vol. 23. No. 2. P. 113.
13. *Hadjon Ph.* Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia, Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara. Surabaya, 1987. P. 154.
14. *Harjiyatni F.R.* Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Bagi Pencari Keadilan (Studi Pengujian Ijin Pemanfaatan Hutan). Yogyakarta, 2015. Thesis (Doctorate) – Doctorate in Law Program, Gadjah Mada University. P. 421.
15. *Hermawan R.* Peran Lembaga Mediasi Dalam Penyelesaian Sengketa Bisnis Syariah // Jurnal Hukum Dan Bisnis Syariah. 2018. Vol. 5. No. 1. P. 44.
16. *Mohaisen A.Z., MUTTAIR W.L.* The Administrative Judge's Role in Filling the Legislative Gaps // International Journal of Innovation, Creativity and Change. 2019. Vol. 9. No. 2. P. 20.
17. *Mulyani Tri, Sukimin S., Wijaya Wahyu Satria Wana Putra.* Konsep Mediasi Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Berbasis Nilai Keadilan Pancasila // Jurnal Ilmiah Galuh Justisi. 2022. Vol. 10. No. 1. P. 136.
18. *Nur I.I.* Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa // Prosiding Seminar Nasional Prodi Hukum Ekonomi Syariah. 2018. P. 33.
19. *Potiratchatangkoon S.* Mediation in the Administrative Court of Thailand: Experiences and Current Situation. P. 1. 2020. URL: http://admincourt.go.th/admincourt/upload/webcmsen/Publication/Publication_211019_104035.pdf (accessed: 14.01.2024).
20. *Prodjodikoro W.* Hukum Perdata Tentang Persetujuan-Persetujuan Tertentu. Bandung, 1959. P. 61.
21. *Puspitosari H.* Mediasi Dalam Rangka Asas Peradilan Cepat Biaya Murah Dalam Upaya Penyelesaian Terjadinya Sengketa Di Peradilan Tata Usaha Negara // Ratu Adil. 2014. Vol. 3. No. 2. P. 9.
22. *Rahmah D.M.* Optimalisasi Penyelesaian Sengketa Melalui Mediasi Di Pengadilan // Jurnal Bina Mulia Hukum. 2019. Vol. 4. No. 1. P. 2.
23. *Rahmawati N.* Keuntungan Mediasi Dalam Perkara Perceraian Dengan Adanya PERMA. 2016. No. 1 // Jurnal Hukum Islam. 2018. Vol. 6. No. 1. P. 86.
24. RI, Mahkamah Agung. Laporan Study Banding Ke Perancis Tentang Kompetensi Peradilan Administrasi. Yogyakarta, 2009. P. 69, 82.
25. RI, Mahkamah Agung. Pedoman Teknis Administrasi Dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara. Tidak dipublikasikan. 2008. P. 56.
26. *Romanko A.* Mediation Organs In Proceedings Before Administrative Courts. Teka Kom. Praw. – OL PAN, 2015. P. 96.
27. *Wiantara I Komang.* Penyelesaian Perkara Perdata Di Pengadilan Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia. 2016. No. 1 // Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal). 2018. Vol. 7. No. 4. P. 458. DOI: 10.24843/JMHU.2018.v07.i04.p04

Authors' information

Dr. Francisca Romana HARJIYATNI –
S.H., M. Hum,
Lecturer, Faculty of Law, Janabadra University;
Jl. Timoho II/40 Yogyakarta, Indonesia 55165

УДК 342.9



РАЗВИТИЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ФИНАНСАХ, НАУКЕ ФИНАНСОВОГО ПРАВА И ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ (ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ И ИСТОРИОГРАФИЧЕСКИЙ ОЧЕРК)

© 2025 г. М. Н. Кобзарь-Фролова

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: adminlaw@igpran.ru

Поступила в редакцию 27.02.2025 г.

Аннотация. Наука финансового права исследует широкий круг экономических отношений и играет ключевую роль в развитии экономики. Она имеет богатую историю своего становления и развития. С появлением в открытом доступе книг русских и зарубежных экономистов, специалистов в области камералистики, финансов, представилась возможность (**цель**) получить представления не только об истоках науки финансового права, но и глубже познать тот круг проблем, которые могут быть решены посредством финансово-правового регулирования. **Методология.** На основе трудов русских и зарубежных ученых и исследователей в области финансов показана первоначальная цель и назначение науки финансового права, дано понятие финансового права как отрасли права. **Результат.** Углубленное изучение основ формирования науки финансового права привело к выводу о том, что данная наука задумывалась как система представлений об обязательствах (финансовых обязательствах) как со стороны населения, так и со стороны государства. Разработчиков теории всегда интересовала проблема: как и в какой мере должны исполняться эти обязательства. В настоящей статье охвачен период от первого упоминания о финансовой деятельности в античности до Октябрьской революции 1917 года.

Ключевые слова: финансы, камералистика, финансовая наука, финансовая деятельность, экономика, финансовое право, обязательства, налоги, управление финансами.

Цитирование: Кобзарь-Фролова М. Н. Развитие представлений о финансах, науке финансового права и финансовой деятельности государства в России и за рубежом (теоретико-правовой и историографический очерк) // Государство и право. 2025. № 4. С. 185–197.

DOI: 10.31857/S1026945225040133

THE DEVELOPMENT OF IDEAS ABOUT FINANCE, THE SCIENCE OF FINANCIAL LAW AND THE FINANCIAL ACTIVITIES OF THE STATE IN RUSSIA AND ABROAD (THEORETICAL, LEGAL AND HISTORIOGRAPHICAL ESSAY)

© 2025 M. N. Kobzar-Frolova

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

E-mail: adminlaw@igpran.ru

Received 27.02.2025

Abstract. The science of Financial Law studies a wide range of economic relations and plays a key role in the development of the economy. It has a rich history of its formation and development. With the advent of books by Russian and foreign economists, specialists in the field of cameralistics and finance in the public domain, an opportunity (**goal**) presented itself to gain an idea not only of the origins of the science of Financial Law, but also to better understand the range of problems that can be solved through financial and legal regulation. **Methodology.** Based on the works of Russian and foreign scientists and researchers in the field of finance, the original goal and purpose of the science of Financial Law is shown, the concept of Financial Law as a branch of law is given. **Result.** An in-depth study of the foundations of the formation of the science of financial law led to the conclusion that this science was conceived as a system of ideas about obligations (financial obligations) both on the part of the population and on the part of the state. The developers of the theory have always been interested in the problem: how and to what extent these obligations should be fulfilled. This article covers the period from the first mention of financial activity in antiquity to the October Revolution of 1917.

Key words: finance, cameralistics, financial science, financial activity, economics, financial law, obligations, taxes, financial management.

For citation: Kobzar-Frolova, M.N. (2025). The development of ideas about finance, the science of Financial Law and the financial activities of the state in Russia and abroad (theoretical, legal and historiographical essay) // State and Law, No. 4, pp. 185–197.

Введение

Финансовая деятельность любого современного демократического государства неразрывно связана с решением тех задач и реализацией тех функций, которые определены его Конституцией и законами. Наиболее значимые задачи финансовой деятельности Российской Федерации соответствуют принципам и постулатам Конституции РФ, определяются стратегическими планами и концепциями развития государства, формируются на основании положений ежегодного послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, детализируются в актах Правительства РФ. Они неразрывно связаны с реализацией социально-экономической политики государства на долгосрочную перспективу.

Основные направления финансовой деятельности государства во все времена ставились в зависимости от вектора государственной политики и, как явствует из специальной литературы, во многом от скудости, скупости, богатстве, меркантильности и иных субъективных предпочтений отдельных правителей.

Наука финансового права имеет весьма древние истоки возникновения, обладает специфическими признаками своего предмета, которые обособляют и выделяют ее из ряда смежных правовых наук. Знания, получаемые исследователями, неизменно связаны с финансовой деятельностью государства, направлениями этой деятельности и обеспечением поставленных в этой области задач. Выдающийся английский философ и государственный деятель Френсис Бэкон в трактате «О достоинстве и приумножении наук» писал: «Всякая наука есть приобретенное знание»¹. В современном мире значение науки неуклонно возрастает.

Долгие годы советского периода развития российской государственности многие книги и учения дореволюционных авторов, в том числе по вопросам финансов, науке финансового права и финансовой деятельности, фактически оставались под запретом. В государстве господствовала марксистская идеология, наука вынуждена была подстраиваться под реалии и требования партийной линии.

¹ Бэкон Ф. Соч.: в 2 т. / составление, общ. ред. и вступит. ст. А.Л. Субботина. 2-е изд., испр. и доп. М., 1977. Т. 1. С. 117.

Зарубежные издания не были доступны в переводе на русский язык. Все это обедняло представления о науке финансового права, о широте тех проблем, которые решает данная наука.

Некоторое время назад ведущий специалист финансового права Е.Ю. Грачева выпустила внушительный труд, посвященный истории финансового права², который позволяет российским ученым, исследователям и студентам приобрести широкий круг знаний по вопросам о зарождении и становлении науки финансового права. Казалось бы, точка в этом вопросе была поставлена. Однако в наши дни, когда ведущие библиотеки открыли свои фонды, когда оцифровка научной литературы достигла высокого уровня, представилась возможность заняться изучением первоисточников. Появилась возможность более глубоко погрузиться в истоки развития науки финансового права, сформировать новое видение об исходной цели и назначении данной науки, анализировать, широко распространять эти знания в среде научной общественности и внедрять их в учебный процесс. Возможно, что в отдельных случаях потребуются корректировка уже сложившихся воззрений на суть, содержание и значение отдельных категорий и правовых институтов. Но в этом и есть цель науки — не стоять на месте, а приращать новые знания, анализировать, обобщать их и давать научно-обоснованные рекомендации для совершенствования правоприменительной практики. Учитывая изложенное, тема статьи видится весьма актуальной.

Первые упоминания о финансовой деятельности государства

Первые упоминания о финансовой деятельности государства встречаются в античных письменных источниках — памятниках права, например в Законах XII таблиц, ставших основой римского права³, и в Законах Хаммурапи по вопросам, относящимся к сборам и платежам в казну. В сборнике правовых норм Киевской Руси — Русской Правде — тоже имеются нормы, закрепляющие имущественные отношения, обязательственные отношения и правила взимания податей и иных платежей.

Так, в Законах XII таблиц (таблицы I—III) устанавливаются правила ведения денежных отношений и долгов, определены правила расчетов, порядок отношений между должниками и кредиторами, порядок уплаты долгов и удовлетворения финансовых требований, говорится о финансовых

рисках и прочем⁴. Свод Законов Хаммурапи (1750 г. до н.э.) регулировал отношения по товарообмену, торговле и иных коммерческих операциях, ростовщичеству, ценам, сборам, повинностям.

Российский и советских историк, востоковед В.А. Яковсон, характеризуя вопросы собственности и имущества, встречающиеся в Законах царя Хаммурапи, писал о том, что в области сборов и повинностей законы Хаммурапи устанавливали правило: любой свободный член общины должен отбывать трудовую повинность, уплачивать соответствующие сборы, принимать участие в органах самоуправления общины. Параграфы 86 и 87 группы III Законов об охране имущества говорят о денежных обязательствах в связи с арендой недвижимости, а параграф 88 посвящен вопросам обязательств по возникшей задолженности в связи с займом⁵.

В одном из первых известных русских кодифицированных юридических памятников — своде законов Киевской Руси — Русской Правде (XI в.) закреплялись *обязательственные*, имущественные и иные экономические отношения. Так, например, Русская Правда содержит правила о поклаже (передаче имущества на хранение), о «простом заеме» и бескорыстной ссуде, об одолжении по дружбе и «отдаче денег в рост» с установлением условленного процента. Процентные займы определялись как краткосрочные и долгосрочные. Вводятся понятия торговая комиссия, вклад в торговое компанейское предприятие и др. В Русской Правде устанавливается порядок взыскания долгов с несостоятельного должника при ликвидации его дел по злостной или несчастной несостоятельности (прообраз дел о банкротстве). Закреплено несколько видов кредитного дела и оборота⁶. Все последующие законы русского государства содержали разделы об обязательствах (в том числе налоговых, таможенных и прочих) и порядке их погашения.

Пожалуй, преждевременным было бы говорить о том, что выше приведенные примеры есть источник науки финансового права. Данные источники формировали прообраз будущей науки, позволяли накапливать знания. К тому же наука и законы

⁴ См.: там же; см. также: *Томсинов В.А.* Рецепция римского права в Западной Европе в средние века: постановка проблемы // *Древнее право*. 1998. № 1 (3). С. 169—175.

⁵ См.: *Яковсон В.А.* Законы // *История древнего мира* / отв. ред. И.М. Дьяконов. 3-е изд. М., 1989. Т. 1: Ранняя древность. С. 99—108; *Его же.* Законы Хаммурапи как источник по истории древней Месопотамии: дис. ... д-ра ист. наук. Л., 1987.

⁶ См.: *Калачов Н.В.* Текст Русской Правды на основании четырех списков разных редакций. 4-е изд. (без перемен). М., 1889; см. также: *Тихомиров М.Н.* Исследование о Русской Правде. Происхождение текстов. М. — Л., 1941; *История государства и права России* / под ред. Ю.П. Титова. М., 1999. С. 12—32.

² См.: *Грачева Е.Ю.* История финансового права // *Вестник Университета им. О.Е. Кутафина*. 2015. № 3. С. 28—45.

³ См.: *Стейнберг С.* Двенадцать таблиц и их происхождение: дебаты XVIII века / пер с англ. // *Журнал истории идей*. 1982. Т. 43. № 3. С. 379—396.

(право вообще) — это разные социальные феномены. Право регулирует общественные отношения, а наука, сформировавшись как общественная потребность, накапливает знания и оказывает влияние на все сферы жизни общества, включая политику, образование и культуру и пр., и способствует своими выводами развитию юриспруденции и принятию наиболее эффективных правовых решений.

Зарождение представлений о науке финансового права за рубежом

Безусловно, существенный вклад в развитие представлений о финансовой деятельности государства и науки о финансах внесли германские теоретики и профессора университетов. В XVII в. появилась потребность развивать камералистику и камеральную науку⁷. Это было связано с необходимостью более эффективно организовать механизм действия дворцового хозяйства, сохранять и преумножать доходы, не допуская неучтенных растрат. Соответственно, камералистика⁸ развивалась как совокупность знаний, позволяющих управлять государственным имуществом.

В этой связи интерес представляет труд немецкого исследователя государственных финансов XVII в., историка и юриста Фейт Людвига фон Секендорфа (Veit Ludwig von Seckendorff)⁹, который посвятил свою жизнь изучению науки о государственном управлении, в том числе финансами и камералистике. В 1655 г. выходит его труд «Немецкое княжеское государство». Данное исследование было посвящено описанию положения в раздробленной в то время Германии, способам управления княжескими владениями, включая поместья и монополии, с целью упорядочивания вопросов собирания доходов в единую казну и приумножения государственных доходов. Секендорф придерживался патерналистского взгляда на экономику. Он был сторонником необходимого участия государства в решении социальных проблем, предотвращения ростовщичества, регулирования торговли, договорного права и распределения казенных ресурсов. Секендорф впервые как ученый-исследователь обратил внимание на прямую связь между состоянием казны и податной силой населения. Он считал, что одной из важнейших задач государства является забота о духовной

и материальной жизни населения¹⁰. Можно с уверенностью выразить мнение, что в этом его учении присутствовали признаки науки финансового права, поскольку проведенная им параллель между налогами (податями) и заботой государства о населении есть не что иное, как социальные обязательства, возникающие в сфере финансов.

Немецкий экономист, камералист Иоган Генрих фон Юсти, оставивший в истории Австрии след как инициатор административных реформ, активно занимался вопросами государственного управления, в том числе финансами государства. Им издано множество научных работ. Отдельные из них переведены на русский язык¹¹. В работе «Система финансового хозяйства» (“System des Finanzwesens”) Юсти рассматривал вопросы о сущности и назначении финансовой науки. Книга содержит учения о доходах государства, его расходах и управлении камеральными делами, а также учение о займах (кредите). Так же как и Секендорф, Юсти был сторонником теории обязательств. Он писал о том, что государство как особый социально-политический институт должно принимать участие в развитии социальных процессов в обществе (как посредством установления правил и разрешения спорных вопросов, так и финансирования общественных благ)¹².

Австрийский юрист и экономист Иосиф фон Зонненфельс также занимался вопросами государственного управления, развивал полицейское право, принимал участие в составлении уголовного уложения Австрии (1803). Он оставил после себя значительное количество научных трактатов. Наиболее известными являются книги: “Grundsätze der Polizei-Handlungs — und Finanzwissenschaft” — дословный перевод «Принципы полицейской деятельности и финансовой науки»; «Трактат о налогообложении в столицах и средствах его устранения» (1769); «О ростовщичестве и законах о ростовщичестве» (1789) и др. Отдельные из них переведены на русский язык и переиздавались в России.

Отсутствие специалистов, способных вести учет и управлять государственным имуществом опосредовало обоснование в Германии и Австрии в XVIII в. факультетов камералистики с кафедрой камеральных

⁷ См.: Камера, Камеральные науки — учреждение // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в 86 т. (82 т. и 4 доп.). СПб., 1890—1907.

⁸ Примечание: В настоящее время в финансовом праве данный термин не используется.

⁹ Примечание: в научной литературе часто встречается подмена фамилии Секендорф на Зекендорф. Однако в немецком имеется буква “Z”, следовательно, тогда фамилия немецкого ученого писалась бы как Zeckendorff.

¹⁰ См.: Райнерт Э.С. Краткое введение в изучение Вейта Людвига фон Зекендорфа (1626—1692) // Европейский журнал права и экономики. 2005. Т. 19. Вып. 3. С. 221—230.

¹¹ См., напр.: Юсти И.Г.Г. Основание силы и благосостояния царств, или Подробное начертание всех знаний, касающихся до государственного благочиния / с нем. на русс. яз. пер. И. Богаевский. СПб., 1772. Ч. 1.

¹² См.: Юсти И.Г.Г. Существенное изображение естества народных обществ и всякого рода законов / с нем. на русс. яз. пер. ВРМ. ВЛКВ. [Авраам Волков]. М., 1770. С. 8.

наук. Помимо камералистики там изучали экономику, аудит, финансы, торговое дело и пр.

Немецкий экономист, профессор экономики и финансов Карл Теодор фон Эхеберг (Eheberg)¹³, автор книг по экономической и административной истории Германии, увлекшись наукой о финансах, также внес существенный вклад в ее развитие. Он сумел дать разъяснение многим терминам финансовой науки, описал и упорядочил многообразие финансовых феноменов. В России известен его труд (в переводе с немецкого) «Курс финансовой науки» (1913), а также не раз переиздававшаяся книга «Современные налоги на Западе. Налоги на доходы, имущество и на переход имущества» (1923)¹⁴. О роли и значении финансовой науки Эхеберг писал так: это область знания, заслуживающая внимательного изучения. Важна не только теоретическая составляющая этого учения для целей общего образования, но и для широкого применения этого учения на практике. Он подчеркивал, что особенно эти знания важны чиновникам, членам совещательных и законодательных учреждений, потому как они прямо или косвенно, посредством своего права на голосование, подачи петиций или посредством прессы могут влиять на общественное мнение и общественную жизнь¹⁵.

Погружаясь в проблематику становления науки финансового права, автору настоящей статьи встретилось немало ссылок на источники, в которых утверждается, что из науки камералистики выкристаллизовалась наука административного права¹⁶. Камералистика в дальнейшем распалась на естественные и хозяйственные науки¹⁷. В целом соглашаясь с данным утверждением, хотелось бы заметить, что вопросы управления финансами, неоспоримо, относятся к ведению науки административного права. Однако наука финансового права и наука управления финансами совсем не идентичные правовые образования.

Есть мнение, что существенный вклад в развитие науки о финансах внесли французские

философы-материалисты. Развитию экономических теорий во Франции способствовало укрепление мануфактурного производства в середине XVIII в., промышленный капитал, пришедший на смену торговому, налогообложение. Национальное собрание Франции в XVII в. ввело налоговую систему и постановило, что налоги являются общим долгом каждого гражданина и ценой тех выгод, которые доставляет им общество¹⁸.

Так, например, теоретик политической экономики Франсуа Кенэ, создатель экономических таблиц расширенного процесса воспроизводства, обращения, распределения и потребления продуктов, доказал взаимосвязь сокращения воспроизводства с налогообложением, тем самым он внес существенный вклад в разработку теории налогов во Франции. Ф. Кенэ доказал, что несправедливое налогообложение приводит к сокращению производства, к незаинтересованности производителей. Он выразил мнение и доказал, что налог государство должно взимать с чистого дохода производителя, а не с валового дохода.

Философы Томас Гоббс, Франсуа Мари Вольтер, Оноре Габриэль Мирабо и др. участвовали в разработке теории фискального договора, согласно которой сущность налога выступала в качестве платы, которую каждый гражданин вносит из своих доходов и имущества для того, чтобы получать некие гарантии от государства и охрану своей собственности. Это дало представления «о взаимной выгодности» возмездного обязательства со стороны государства и его подданных. Этот обмен совсем не обязательно должен быть эквивалентным, но выгодным для обеих сторон. То есть сущность фиска сводится к определенным гарантиям со стороны государства. Современные ученые это сравнивают с балансом публичных и частных интересов.

Мирабо продолжил учение Кенэ и сформулировал свои воззрения на налоговую систему Франции. При этом Мирабо, так же как и Кенэ, искренне полагал, что взимание налога без согласия собственника ставит под сомнение законность налогообложения и нарушает права собственников. Французские экономисты впервые выработали и предложили систему принципов налогообложения.

Е.Ю. Грачева выразила уверенность, что на становление науки финансового права повлияло развитие учения о политической экономии в XVIII в. Именно это явилось основанием для выделения из ее состава финансовой науки. Наиболее значимое влияние на развитие финансовой науки

¹³ Примечание: в научной литературе встречается: Эеберг, Эгеберг.

¹⁴ См.: Эхеберг К. Курс финансовой науки / пер. с 12-го нем. изд. под ред., с предисл. и с доп. по рус. фин. праву М.А. Курчинского. СПб., 1913. XII.

¹⁵ См.: Юсти И.Г.Г. Основание силы и благосостояния царств, или Подробное начертание всех знаний, касающихся до государственного благочиния.

¹⁶ См., напр.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учеб. для вузов. 2-е изд. М., 2005.

¹⁷ См.: Томсинов В.А. Университетская реформа 1863 года в России // Подготовка и проведение университетской реформы 1863 года / сост. и авт. вступ. статей В.А. Томсинов. М., 2012. С. LXVIII–CXVII (Сер. «Великие реформы»).

¹⁸ См.: Грачева Е.Ю. Указ. соч. С. 28–45.

оказали работы Ш.Л. Монтескьё, Ж.-Ж. Руссо, И. Канта, а особенно А. Смита и Д. Риккардо¹⁹.

Шотландский экономист, классик политической экономики Адам Смит в 1776 г. опубликовывает книгу «Исследование о природе и причинах богатства народов». Эта книга раскрывает взгляды Смита на экономику. В ней он логично разъяснил работу свободного рынка, сформулировал феномен денег и прибавочной стоимости, развил теорию экономической природы налога. Смит создал теорию воспроизводства общественного капитала, которая способствовала развитию финансовой теории. Однако финансовую науку он не отделял от политической экономии. В налоге Смит видел оплату услуг государству, которыми покрываются расходы на общественную оборону и поддержание достоинства верховной власти. Все остальные расходы и недобор по налогам покрываются посредством взимания пошлин за услуги. Весомое значение в финансовой науке имеет разработанная Смитом система принципов налогообложения, общая суть которых, в нашем представлении, сводилась к тому, что при взимании налога действует главное правило — соблюдение баланса частных и публичных интересов²⁰.

Дальше всех среди зарубежных ученых XVIII — начала XIX в. в развитии науки финансового права продвинулся итальянский ученый Ф. Нитти, который в своей работе «Основные начала финансовой науки» (1907—1908) наиболее полно охватывает все грани финансовой деятельности в наиболее развитых, с позиции науки, европейских государствах (кроме России). Именно это позволило Нитти первым из зарубежных ученых вывести понятие «наука о финансах» и показывает, что именно изучает эта наука²¹.

В книге представлены обстоятельные (хоть и краткие) рассуждения Нитти о пределах деятельности государства, подробный анализ причин непрерывного роста общественных расходов, картина распределения богатств, характеристика доходов и расходов, полная характеристика налогов, таможенных платежей и прочие характеристики институтов финансового права²². Нитти начинает свое повествование с объяснения главного понятия — «Наука о финансах исследует, какими способами государство и местные учреждения

самоуправления добывают необходимые для их существования и деятельности материальные средства и как они их расходуют, то есть изучает экономическую деятельность самого государства и низших или промежуточных коллективных органов...» (департаментов графств и пр.). Финансовая наука, таким образом, есть дисциплина с весьма обширной сферой ведения. «В круг ее исследования входят все те отношения, которые возникают на почве добывания и употребления средств, собираемых с граждан»²³. Он обосновывает необходимость взимания налогов, их назначение «в целях защиты и ради удовлетворения элементарных потребностей социальной жизни». Финансовая наука изучает явления, которые воздействуют взаимно друг на друга, пишет Ф. Нитти. Его учение ляжет в основу работ проф. Г.Ф. Шершеневича и других русских ученых.

Зарождение науки финансового права в России

В России финансовое право первоначально зародилось в трудах философов, экономистов, историков, политологов. Есть мнение, что первым изложил свои взгляды на науку финансового права И. Посошков в своем произведении «Книга о скудости и богатстве» (1724)²⁴. Прочтение данного произведения позволяет сказать, что И. Посошков, рассуждая о духовности, правосудии, купечестве, государственном устройстве, просвещении и пр., пишет о том, из-за чего приключается скудость и что умножает богатство. Его рассуждения в книге пронизаны глубоким патриотизмом. Книга написана в духе политэкономии и теории меркантилизма, с заботой о благополучии государства российского. Однако угадать в его рассуждениях суждения о науке финансового права не случилось.

Монархическая Россия ощутила серьезную проблему в части отсутствия специалистов, способных управлять государственными финансами, лишь в начале XIX в. В августе 1821 г. император Александр I сетовал М.М. Сперанскому на то, что причины неудач по преобразованию России связаны с недостатком способных и деловых людей²⁵.

На юридическом факультете Петербургского императорского университета в 1843 г. открывается отделение камералистики. Цель — для «приготовления людей, способных к службе хозяйственной или административной»²⁶. На данном

¹⁹ См.: Грачева Е.Ю. Указ. соч. С. 28—45.

²⁰ См.: Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народа. М., 2007.

²¹ См.: Нитти Ф. Основные начала финансовой науки / в рус. пер. И. Шрейдера; под ред. А. Свищевского. М., 1904. С. 13.

²² См.: Чупров А. Введение // Там же. С. 1, 2 (33, 34). Примечание: в страницах книги имеются расхождения. Так, начинается повествование со с. 33, но в книге пронумеровано как 1.

²³ Нитти Ф. Указ. соч. С. 33—36 (1—3).

²⁴ См.: Посошков И. Книга о скудости и богатстве. М., 2021.

²⁵ См.: Семенов Ю. Общественная власть: сущность, возникновение, историческое развитие, формы: историко-теоретический очерк. М., 2021.

²⁶ Томсинов В.А. Указ. соч. С. LXVIII—CXVII.

отделении преподавали: государственное право европейских держав, законы о благоустройстве и благочинии, политическую экономию, историю, технологию, агрономию и архитектуру, статистику. Изучались также государственные учреждения Российской империи и вопросы управления отраслями. В разное время камеральное отделение закончили: статистик Артур фон Бушен, экономист Б.Ф. Калиновский, финансист А.Б. Бер, энтомолог Ф.П. Кеппен, химик Н.Н. Соколов, писатель и публицист Г.П. Данилевский, естествоиспытатель и физиолог К.А. Тимирязев и др.²⁷ В Московском императорском университете преподавание финансового права начато чуть раньше — в 1835 г. Лекции по финансовому праву читали профессора Н.С. Васильев, Ф.Б. Мильгаузен, их сменили академик И.И. Янжул и его ученик И.Х. Озеров. И правовую, и экономическую составляющую дисциплины читали не разделяя их. Несколько позже камеральные отделения были открыты в университетах Казани и Харькова.

А вот русский ученый-самородок, академик М.В. Ломоносов среди многих своих увлечений и забот проявлял интерес к вопросам экономики, финансов государства, распределения налогов. Ломоносов хоть и не оставил трактат о финансах, но считал своим долгом провести инвентаризацию природных, земельных, людских и иных ресурсов России, и сделал это. Он полагал, что цель экономики не в увеличении богатства казны государевой, помещиков и промышленников, а в увеличении народонаселения, образовании, развитии производительных сил, обеспечении экономической и политической независимости государства, создании условий военного могущества и пр. М.В. Ломоносов намного опередил своих соотечественников и зарубежных ученых. В своих трудах он пытался построить концепцию народного хозяйства государства, уделяя должное внимание бюджету, налогам и их распределению. К сожалению, полноценных работ М.В. Ломоносова не сохранилось²⁸. Экономист, публицист М.Ф. Антонов назвал М.В. Ломоносова классиком русской экономической науки²⁹. А.А. Аникеева выразила убежденность, что труды и практическая деятельность М.В. Ломоносова

служат раскрытию различных сторон российских государственных финансов XVIII в.³⁰

Несомненный вклад в развитие экономики и финансов в России внесли В.Н. Татищев и Н.С. Мордвинов, обосновавшие свою позицию об освобождении от таможенной пошлины молодых развивающихся компаний³¹. В своем труде «Напоминание» В.Н. Татищев изложил взгляды на вопросы государственного управления. В работе «Рассуждения» он пишет о мерах, направленных на умножение государственных доходов³².

Русский экономист, публицист Н.И. Тургенев в своей работе «Опыт теории налогов»³³ значительное внимание уделил вопросам формирования теории о налогах. Он изучал труды европейских камералистов и в своем исследовании во многом руководствовался сложившимися к тому времени представлениями о налоговой системе у английских теоретиков. Это было первое объемное произведение, в котором системно были изложены вопросы истории возникновения налогов, источники взимания налогов, а также взгляды автора на взаимную связь и зависимость государства и его подданных от взимаемых налогов. Н.И. Тургенев показывает объективный характер существования налогов в государстве. Из его рассуждений видно, что налоги служат для достижения целей общества. Он пишет о том, что по налогу, по способам его собирания, назначения, распределения можно судить о состоянии и жизни народа, о его образованности и просвещении. А количество собираемых налогов свидетельствует о богатстве подданных³⁴. О значении и содержании данной книги весьма высоко отозвался академик И.И. Янжул.

Вне сомнения, неоценим вклад в развитие экономики государства, бюджета, финансов и пр. русского государственного и общественного деятеля, реформатора своего времени, законодателя и правоведа М.М. Сперанского. Он не только провел комплекс работ по кодификации русского законодательства, но и стал признанным основоположником российской юридической науки. В своих работах он опирался на основы теории права и философии права. В Уложении Гражданском, Уложении Коммерческом, а также в «Разных

²⁷ См.: Томсинов В.А. Указ. соч. С. LXVIII—CXVII.

²⁸ Известны лишь отдельные из них, в том числе письмо М.В. Ломоносова к Ив. Шувалову от 1 ноября 1761 г., где он сообщает ему, что имеет мысли и намерения написать большой труд, служащий для поправления российского света, в том числе об истреблении праздности, просвещении народа, о лучшей государственной экономии, о лучших пользах купечества и пр. (см.: Ломоносов М.В. Л-75 О сохранении русского народа / сост. и отв. ред. О.А. Платонов. М., 2011. С. 813).

²⁹ См.: Антонов М.Ф. URL: https://samlib.ru/a/antonow_m_f/mihlomeco.shtml

³⁰ См.: Аникеева А.А. Содержание финансов в научной и практической деятельности М.В. Ломоносова // Финансы и кредит. 2012. № 3. С. 54—64.

³¹ См.: Мордвинов Н.С. Некоторые соображения по предмету мануфактур в России и о тарифе (1815); Особое мнение адмирала Мордвинова / науч. ред. Ю.В. Якутин. М., 2008. С. 35.

³² См.: Татищев В.Н. Избр. труды / сост., авт. вступ. ст. и коммент. А.Б. Каменский. М., 2010.

³³ Тургенев Н.И. Опыт теории налогов. СПб., 1818.

³⁴ См.: там же.

частях Государственной Экономии и к публично-му праву принадлежащих» М.М. Сперанский проводит мысль о свободах личных и свободах вещественных, отсутствии произвола и обеспечении безопасности человека и его имущества. Он говорит о том, что никто не обязан платить податей и повинностей иначе, как по закону, а не по произволу. Человек и его имущество являются неприкосновенной сутью гражданских прав и свобод. Особое внимание в работах по публичной власти М.М. Сперанский уделял вопросам (элементам) развития рыночных отношений в экономике России. Разделяя идеи А. Смита, М.М. Сперанский соотносил подъем экономики с развитием коммерции, преобразованием финансовой системы и денежного обращения. М.М. Сперанский лично составил «План финансов» 1810 г., в котором изложил основные принципы построения бюджетной системы, поставив цель ликвидации бюджетного дефицита посредством реформы денежного обращения, введения контроля за тратами министров, повышения подушной подати, введения нового подоходно прогрессивного налога. М.М. Сперанский гордился разработанными им на правовой основе финансовыми мерами, полагая, что их введение позволило внести существенные изменения в систему финансов и спасло государство от банкротства. С этого времени бюджет стал приниматься в форме закона. Им лично была составлена система государственных долгов, разработана система погашения государственных долгов, упорядочена монетная система и выпуск облигаций, составлено коммерческое уложение³⁵.

Вне сомнения, разработки М.М. Сперанского по бюджету, налогам и прочим можно признать отправной точкой становления финансового права как науки. Труды М.М. Сперанского повлияли на признание финансового права полезной дисциплиной, которая с 1835 г. была включена в программы ведущих императорских университетов России (Казанского, Московского, Санкт-Петербургского) и стала читаться студентам в качестве обязательной. Однако вопросы финансового права читались и рассматривались в университетах во взаимосвязи с вопросами политической экономии, народонаселения, коммерции и прочих дисциплин.

Русские ученые стали проявлять интерес к науке финансового права в конце XIX в. Наиболее известными и авторитетными признаны работы профессоров университетов Н.Я. Горлова, Н.Х. Бунге,

Е.Г. Осокина, Ф.Б. Мильгаузен. Свое учение они развивали на основе идей А. Смита. Е.Г. Осокин, профессор Казанского университета, читал лекции по истории русского финансового права, написал труды по таможенным пошлинам и промысловому налогу.

Н.Я. Горлов, профессор Императорского Казанского, затем Санкт-Петербургского университета. Читал лекции о народонаселении, политэкономии, экономической статистике. Издал книгу «О доходе с капитала»³⁶.

Ф.Б. Мильгаузен, заслуженный профессор, декан юридического факультета Императорского Московского университета, изучал экономику и финансы в Берлинском и Парижском университетах. Известно, что в Московском университете уже была создана кафедра финансового права, где с 1861 г. Ф.Б. Мильгаузен был профессором и читал лекции по финансовому, государственному и полицейскому праву. Им были подготовлены и опубликованы лекции по финансовому праву (к сожалению, не сохранились)³⁷.

В конце XIX — начале XX в. наличие кафедры финансового права в императорских университетах становится обязательным, а лекции ведущих преподавателей в области финансового права В.А. Лебедева, Д.М. Львова, В.Г. Яроцкого, И.И. Янжула, И.Х. Озерова, С.И. Иловайского, Э.Н. Берендтса получают международное признание. Свои труды профессора университетов посвящают преимущественно вопросам устройства государственного хозяйства и управления государственными финансами, государственным доходам, в том числе налогам. Появляются работы по государственному кредиту, ссудам и пр. Но пока еще не сложилось системного представления о науке финансового права и широте тех вопросов, которые могла бы охватить своим назначением данная наука.

В 1890 г. выходит книга профессора Петербургского университета В.А. Лебедева «Финансовое право»³⁸. Основываясь на трудах немецких и французских ученых, В.А. Лебедев вводит понятия «финансовое хозяйство» и называет его задачи, «финансовая власть», приводит характеристику ее субъектов, называя их права и обязанности по управлению финансовым хозяйством и др. В понимании В.А. Лебедева, право (в целом) — это свобода отдавать распоряжения, устанавливать и взимать налоги и пр. Отсюда чиновники

³⁵ См.: Исторические сведения о деятельности графа М.М. Сперанского в Сибири с 1819 по 1822 год: в 2 т. Т. 1 / собр. В. Вагиным. СПб., 1872; см. также: Луковская Д.И., Гречишкин С.С., Морозов В.И. Научная библиотека: Михаил Михайлович Сперанский (материалы к биографии). М., 2001 (электр. экз.).

³⁶ Горлов И.Я. О доходе с капитала. Казань, 1840.

³⁷ См.: Волков В.А., Куликова М.В., Логинов В.С. Московские профессора XVIII — начала XX веков. Гуманитарные и общественные науки. М., 2006. С. 165.

³⁸ Лебедев В.А. Финансовое право. СПб., 1890. Т. 1. Вып. 2/24. С. 316.

уполномочены отдавать распоряжения, имеющие силу правовой нормы. Но вот что является наиболее весомым в данной работе, так это то, что ученый рассматривает финансовые отношения как двусторонние договорные³⁹.

В 1904 г. академик И.И. Янжул, опираясь на труды Секендорфа, Зонненфельса, Юсти, А. Смита и других зарубежных ученых, выпускает учебное пособие «Основные начала финансовой науки»⁴⁰. Все юридические науки академик разделил на две большие группы: 1) охватывает науки государственного, гражданского и уголовного характера; 2) науки административные или хозяйственные, как политическая экономия, статистика, о государственном хозяйстве или наука о финансах, финансовое право. Как видим, у И.И. Янжула феномены «наука о финансах» и «финансовое право» тождественны и относятся к общей группе наук о государственном хозяйстве⁴¹. Янжул пишет о том, что «давно назрела необходимость создать особую отрасль государствоведения, которая изучала бы принципы, долженствующие лежать в основе правильного и целесообразного устроенного организма финансового хозяйства. Этой важной наукой явилась наука о финансах, имеющая своим предметом исследование способов наилучшего удовлетворения материальных потребностей государства»⁴².

Без сомнения, заслугой И.И. Янжула является то, что он вывел систему финансовой науки, включающую в себя учение о государственных доходах и расходах⁴³.

Ученик академика И.И. Янжула ординарный профессор Московского Императорского университета И.Х. Озеров свое учение о финансовом праве начал с понятия коллективных потребностей и роли бюджета. Первоочередно он рассматривает содержание *финансовой науки*, ее задачи, предмет, метод. Анализирует финансовое хозяйство государства и приводит его отличия от частного. Исследует истоки развития финансовой науки и роль учения А. Смита в науке финансового права. Значительное внимание уделяет теории налогов, таможенных налогов и пошлин.

И.Х. Озеров подробно повествует о том, для чего государству (публичным союзам) нужны налоги. Государства «для выполнения лежащих на них задач нуждаются в материальных средствах, и они добывают себе эти материальные средства». В то же время государства имеют затраты. «Одним словом, ведут

свое хозяйство»⁴⁴. «Финансовая наука изучает финансовое хозяйство, т.е. совокупность отношений, которые возникают на почве добывания союзами публичного характера материальных средств: она изучает те способы, посредством которых эти союзы добывают себе нужные средства, и как эти способы отражаются на других сторонах жизни»⁴⁵.

Наука финансового права принадлежит к циклу экономических наук. В науку финансового права входит изучение хозяйства не только государства, но и общин, городов и проч. Задача ее — изучение причинной связи этого круга явлений с точки зрения их формального и материального развития (это первое). Вторая важная задача — о причинах перемещения налогового бремени с плеч одних на плечи других. Это есть вопрос об общественных отношениях, которые возникают из налогового бремени. Третья задача — аналитическая, исследовать, как распределяется налоговое бремя, например как влияет тот или иной тариф на экономическую жизнь. Нужно не «вырабатывать финансовые рецепты», а установить закономерность явлений⁴⁶. Прочтение книги «Основы финансовой науки» дает основание предположить, что для проф. И.Х. Озерова понятия «финансовая наука» и «наука финансового права» тождественны.

Свое веское слово сказал теоретик, проф. Г.Ф. Шершеневич. Рассуждая о публичных науках, он пишет: «В области внутреннего управления по своему практическому значению выделяется финансовое право как совокупность норм права, определяющих способы приобретения и расходования государственных материальных средств, необходимых для осуществления им своих задач». Сюда же относятся и нормы, определяющие финансовое хозяйство публичных организаций, подчиненных государству (города, земства и проч.). «По существу, финансовое право есть часть административного права»⁴⁷. В своих рассуждениях Г.Ф. Шершеневич ссылается на работы проф. И.Х. Озерова («Основы финансовой науки») и итальянского ученого Ф. Нитти («Основные начала финансовой науки»).

К сожалению, события сначала Февральской, затем Октябрьской революции на долгие годы прервали развитие науки финансового права. Для периода 1917–1930 гг. была характерна неочевидность роли финансового права в условиях развивающегося социализма, деньги и их накопление рассматривались как пережиток капитализма. В некоторых

³⁹ См.: Лебедев В.А. Указ. соч. С. 316–334.

⁴⁰ Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о гос. доходах. 4-е изд., изм. и доп. СПб., 1904. IV.

⁴¹ См.: там же. С. 3–10, 20–22.

⁴² Там же. С. 10.

⁴³ См.: там же. С. 18–26.

⁴⁴ Озеров И.Х. Основы финансовой науки. Вып. 1. Учение об обыкновенных доходах: курс лекций, читанный в С.-Петербургском и Московском университетах. 4-е изд., испр. и доп. М., 1911. С. 20.

⁴⁵ Там же. С. 20, 21.

⁴⁶ Там же. С. 21–23.

⁴⁷ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1910. С. 550.

университетах стали закрываться кафедры финансового права. К тому же многие ученые покинули Россию. Например, Э.Н. Берендтс, экономист, доктор финансового права, стал профессором на кафедре финансового права юридического факультета Тартуского университета, где читал финансовое право, статистику, философию права и общее учение о праве. Он знал вопросы организации управления финансами за рубежом и за свою жизнь издал несколько книг не только по финансовому праву зарубежных стран, но и административному праву⁴⁸. Труды Э.Н. Берендтса имеют весомое значение для изучения финансового и административного права и в наши дни.

Понимание того, что вопросы управления государственным бюджетом необходимо поставить на научную основу пришло лишь в середине 1930-х годов. Таким образом, на долго было предано забвению учение, которое много лет разрабатывали дореволюционные профессора и академики. Науку финансового права пришлось возрождать практически с нуля.

Завершение исследования. Выводы

В завершении данного исследования будет уместно привести выводы, сделанные экономистом, проф. Н.М. Блаженковой. Наука о финансах зародилась в период расцвета римской империи, утверждает Н.М. Блаженкова и выделяет три этапа развития науки о финансах: первый — VI в. до н.э.; второй — связан со становлением классической теории о финансах (XIII — первая треть XX в.); третий — развитие классической теории финансов и становление неоклассической теории финансов (первая треть XX вв. по настоящее время). Среди предпосылок развития финансовой науки она называет развитие правовых норм об экономических отношениях⁴⁹.

Что бы тут хотелось сказать. В первую очередь необходимо учитывать то, что науку о финансах разрабатывали экономисты. Второе, ни камералистика, ни государственное управление финансами не есть финансовое право. Учение о финансах тоже не наука финансового права. Это все экономика. Наука о финансах, как верно отметил проф. Ф. Нитти, исследует и изучает экономическую деятельность самого государства и...

А вот с последним тезисом экономиста Н.М. Блаженковой вполне уместно согласиться — все экономические отношения, в том числе финансовые, в современных государствах должны быть

урегулированы юридическими нормами и иметь цивилизный характер.

Полученные результаты

Чтобы ответить на вопрос о том, что же все-таки изучает наука финансового права, нужно показать круг отношений, на которые распространяют свое влияние нормы финансового права. Наука финансового права складывалась как та часть юридической науки, которая изучала общественные отношения по поводу формирования и наполнения бюджета государства и его образований, а также отношений по поводу выполнения государством социальных функций. Суть и тех, и других отношений — обязательство, вытекающее из общественного договора. Подданные обязуются уплачивать подати, налоги и иные обязательные платежи, а государство обязуется обеспечивать им защиту и иные социальные блага.

Античные законы и Русская Правда содержали отдельные элементы обязательственных отношений. Отнести их к источникам финансового права вряд ли правильно, так как в них был изложен односторонний подход в части обязательств. Обязаны по отношению к государству были только его подданные. Обязательства государства законодательно закреплены не были. Скорее эти отношения можно отнести к видам повинностей. Остальные отношения — мены, ссуды, кредита, расчетов и пр. — находили свое разрешение в рамках гражданского права, при нарушении норм которого возникал деликт.

Существенный вклад в развитие представлений о финансовой деятельности государства, финансовой науке внесли теоретики и профессора германских, австрийских, французских, итальянских университетов, которые впервые показали, что обязательства возникают не только у подданных, но и у государства. Государство обязано принимать участие в решении социальных проблем, проявлять заботу о духовной и материальной жизни населения. Была также сформулирована модель, демонстрирующая зависимость между состоянием казны и податной силы населения (Секендорф, Юсти и др.), показана сущность налога, который выступал в качестве платы за некие гарантии от государства и охрану своей собственности. Это сформировало четкие представления о возмездности обязательства со стороны государства и его подданных (Гоббс, Вольтер, Мирабо и др.).

Взгляды на науку о финансах и учения зарубежных ученых и исследователей легли в основу разработок русских дореволюционных ученых, профессоров университетов. Первоначально русские ученые изучали суть и характеристики отдельных институтов финансового права, таких как бюджет, налоги,

⁴⁸ См.: Берендтс Э.Н. Финансовое право Великого Княжества Финляндского в XIX столетии. Исторический очерк. СПб., 1900; *Его же*. Опыт системы административного права. Ярославль, 1898. Т.1. Вып. 1.

⁴⁹ См.: Блаженкова Н.М. Возникновение финансов и финансовой науки в России. М., 2017.

кредит, ссуды, таможенные пошлины и пр. К началу XX в. сформировались предпосылки для того, чтобы представить финансовое право как систему взглядов (концепцию) о финансовой деятельности, выявить его предмет, цель и выделить институты, входящие в эту систему.

Первым системно изложил свои взгляды на финансовую науку русский ученый, проф. И.Х. Озеров (1908). Относя финансовую науку к экономическим наукам, ученый шаг за шагом объясняет, что есть финансовая деятельность государства, зачем государству нужны налоги, и какие обязательства возникают у государства, чтобы ими распоряжаться. И.Х. Озеров первым дает определение науки финансовое право, определяет ее предмет, задачи. При этом является очевидным, что финансовая наука и наука финансовое право для И.Х. Озерова тождественны.

Финансовое право как юридическую науку представил Г.Ф. Шершеневич. Опираясь на работы И.Х. Озерова и итальянского ученого Ф. Нитти, Г.Ф. Шершеневич ограничивает финансовое право от иных публичных правовых образований и дает характеристику его задач, отличную от административного права и частноправовых наук.

Изучение трудов ведущих русских экономистов рассмотренного периода приводит к выводу о том, что нормами финансового права регулируются не только внутриэкономические отношения, но и экономические отношения во внешней политике государства как суверенного образования.

Таким образом, финансовое право первоначально развивалось русскими учеными как экономическая дисциплина, которая охватывала круг имущественных и личных неимущественных отношений, основанных на обязательствах по поводу формирования бюджета и исполнения государством социальных функций. Тогда как наука финансового права предназначалась для решения трех задач: изучения финансовой деятельности государства, анализа институтов финансового права и анализа влияния изменений законодательства на количество собираемых налогов и уровень жизни населения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Аникеева А.А.* Содержание финансов в научной и практической деятельности М.В. Ломоносова // *Финансы и кредит.* 2012. № 3. С. 54–64.
2. *Антонов М.Ф.* URL: https://samlib.ru/a/antonow_m_f/mihlomeco.shtml
3. *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: учеб. для вузов. 2-е изд. М., 2005.
4. *Берендтс Э.Н.* Опыт системы административного права. Ярославль, 1898. Т. I. Вып. I.
5. *Берендтс Э.Н.* Финансовое право Великого Княжества Финляндского в XIX столетии. Исторический очерк. СПб., 1900.
6. *Блаженкова Н.М.* Возникновение финансов и финансовой науки в России. М., 2017.
7. *Бэкон Ф.* Соч.: в 2 т. / составление, общ. ред. и вступит. ст. А.Л. Субботина. 2-е изд., испр. и доп. М., 1977. Т. 1. С. 117.
8. *Волков В.А., Куликова М.В., Логинов В.С.* Московские профессора XVIII – начала XX веков. Гуманитарные и общественные науки. М., 2006. С. 165.
9. *Горлов И.Я.* О доходе с капитала. Казань, 1840.
10. *Грачева Е.Ю.* История финансового права // *Вестник Университета им. О.Е. Кутафина.* 2015. № 3. С. 28–45.
11. Исторические сведения о деятельности графа М.М. Сперанского в Сибири с 1819 по 1822 год: в 2 т. Т. 1 / собр. В. Вагиным. СПб., 1872.
12. История государства и права России / под ред. Ю.П. Титова. М., 1999. С. 12–32.
13. *Калачов Н.В.* Текст Русской Правды на основании четырех списков разных редакций. 4-е изд. (без перемен). М., 1889.
14. *Лебедев В.А.* Финансовое право. СПб., 1890. Т. 1. Вып. 2/24. С. 316–334.
15. *Ломоносов М.В.* Л-75 О сохранении русского народа / сост. и отв. ред. О.А. Платонов. М., 2011. С. 813.
16. *Луковская Д.И., Гречишкин С.С., Морозов В.И.* Научная библиотека: Михаил Михайлович Сперанский (материалы к биографии). М., 2001 (электр. экз.).
17. *Мордвинов Н.С.* Некоторые соображения по предмету мануфактур в России и о тарифе (1815).
18. *Нитти Ф.* Основные начала финансовой науки / в рус. пер. И. Шрейдера; под ред. А. Свирщевского. М., 1904. С. 1–3 (33–36), 13.
19. *Озеров И.Х.* Основы финансовой науки. Вып. 1. Учение об обыкновенных доходах: курс лекций, читанный в С.-Петербургском и Московском университетах. 4-е изд., испр. и доп. М., 1911. С. 20–23.
20. Особое мнение адмирала Мордвинова / науч. ред. Ю.В. Якутин. М., 2008. С. 35.
21. *Посошков И.* Книга о скудости и богатстве. М., 2021.
22. *Райнерт Э.С.* Краткое введение в изучение Вейта Людвига фон Зеккендорфа (1626–1692) // *Европейский журнал права и экономики.* 2005. Т. 19. Вып. 3. С. 221–230.
23. *Семенов Ю.* Общественная власть: сущность, возникновение, историческое развитие, формы: историко-теоретический очерк. М., 2021.
24. *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народа. М., 2007.
25. *Стейнберг С.* Двенадцать таблиц и их происхождение: дебаты XVIII века / пер с англ. // *Журнал истории идей.* 1982. Т. 43. № 3. С. 379–396.
26. *Татищев В.Н.* Избр. труды / сост., авт. вступ. ст. и коммент. А.Б. Каменский. М., 2010.
27. *Тихомиров М.Н.* Исследование о Русской Правде. Происхождение текстов. М. – Л., 1941.

28. *Томсинов В.А.* Рецепция римского права в Западной Европе в средние века: постановка проблемы // Древнее право. 1998. № 1 (3). С. 169–175.
29. *Томсинов В.А.* Университетская реформа 1863 года в России // Подготовка и проведение университетской реформы 1863 года / сост. и авт. вступ. статей В.А. Томсинов. М., 2012. С. LXVIII–CXVII (Сер. «Великие реформы»).
30. *Тургенев Н.И.* Опыт теории налогов. СПб., 1818.
31. *Чупров А.* Введение // Нитти Ф. Основные начала финансовой науки / в рус. пер. И. Шрейдера; под ред. А. Свиршевского. М., 1904. С. 1, 2 (33, 34).
32. *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права. М., 1910. С. 550.
33. *Эхеберг К.* Курс финансовой науки / пер. с 12-го нем. изд. под ред., с предисл. и с доп. по рус. фин. праву М.А. Курчинского. СПб., 1913. XII.
34. *Юсти И.Г.Г.* Основание силы и благосостояния царств, или Подробное начертание всех знаний, касающихся до государственного благочиния / с нем. на русс. яз. пер. И. Богаевский. СПб., 1772. Ч. 1.
35. *Юсти И.Г.Г.* Существенное изображение естества народных обществ и всякого рода законов / с нем. на русс. яз. пер. ВРМ. ВЛКВ. [Авраам Волков]. М., 1770. С. 8.
36. *Якобсон В.А.* Законы // История древнего мира / отв. ред. И.М. Дьяконов. 3-е изд. М., 1989. Т. 1: Ранняя древность. С. 99–108.
37. *Якобсон В.А.* Законы Хаммурапи как источник по истории древней Месопотамии: дис. ... д-ра ист. наук. Л., 1987.
38. *Янжул И.И.* Основные начала финансовой науки. Учение о гос. доходах. 4-е изд., изм. и доп. СПб., 1904. С. 3–10, 18–26.
10. *Gracheva E. Yu.* History of Financial Law // Herald of Kutafin University. 2015. No. 3. Pp. 28–45 (in Russ.).
11. Historical information about the activities of Count M.M. Speransky in Siberia from 1819 to 1822: in 2 vols. Vol. 1 / collected by V. Vagin. SPb., 1872 (in Russ.).
12. History of the state and law of Russia / ed. by Yu.P. Titov. M., 1999. Pp. 12–32 (in Russ.).
13. *Kalachov N.V.* The text of Russian Pravda based on four lists of different editions. 4th ed. (without changes). M., 1889 (in Russ.).
14. *Lebedev V.A.* Financial Law. St. Petersburg, 1890. Vol. 1. Iss. 2/24. Pp. 316–334 (in Russ.).
15. *Lomonosov M.V.* L-75 On the preservation of the Russian people / comp. and ed. by O.A. Platonov. M., 2011. P. 813 (in Russ.).
16. *Lukovskaya D.I., Grechishkin S.S., Morozov V.I.* Scientific Library: Mikhail Mikhailovich Speransky (materials for the biography). M., 2001 (electronic edition) (in Russ.).
17. *Mordvinov N.S.* Some considerations on the subject of manufactures in Russia and on the tariff (1815) (in Russ.).
18. *Nitti F.* The basic principles of financial science / in Russian transl. by I. Schrader; ed. by A. Svirshchevsky. M., 1904. Pp. 1–3 (33–36), 13 (in Russ.).
19. *Ozerov I. Kh.* Fundamentals of financial science. Iss. 1. The doctrine of ordinary incomes: a course of lectures given at St. Petersburg and Moscow Universities. 4th ed., rev. and add. M., 1911. Pp. 20–23 (in Russ.).
20. Admiral Mordvinov's dissenting opinion / scientific ed. by Yu.V. Yakutin. M., 2008. P. 35 (in Russ.).
21. *Pososhkov I.* The book of poverty and wealth. M., 2021 (in Russ.).
22. *Reinert E.S.* A brief introduction to the study of Veit by Ludwig von Zeckendorf (1626–1692) // European Journal of Law and Economics. 2005. Vol. 19. Iss. 3. Pp. 221–230 (in Russ.).
23. *Semenov Yu.* Public power: essence, origin, historical development, forms: a historical and theoretical essay. M., 2021 (in Russ.).
24. *Smith A.* Research on the nature and causes of the wealth of the people. M., 2007 (in Russ.).
25. *Steinberg S.* The Twelve Tables and their Origin: Debates of the XVIII century / transl. from English // Journal of the History of Ideas. 1982. Vol. 43. No. 3. Pp. 379–396 (in Russ.).
26. *Tatishchev V.N.* Selected works / comp., author intro. article and commentary by A.B. Kamensky. M., 2010 (in Russ.).
27. *Tikhomirov M.N.* Research on the Russian Pravda. The Origin of Texts. M., 1941 (in Russ.).
28. *Tomsinov V.A.* Reception of Roman law in Western Europe in the Middle Ages: problem statement // Ancient Law. 1998. No. 1 (3). Pp. 169–175 (in Russ.).
29. *Tomsinov V.A.* The University reform of 1863 in Russia // Preparation and implementation of the University reform of 1863 / comp. and auth. intro. art. by V.A. Tomsinov. M., 2012. Pp. LXVIII–CXVII (Series “Great Reforms”) (in Russ.).
30. *Turgenev N.I.* The experience of tax theory. St. Petersburg, 1818 (in Russ.).

REFERENCES

1. *Anikeeva A.A.* The content of finance in the scientific and practical activities of M.V. Lomonosov // Finance and credit. 2012. No. 3. Pp. 54–64 (in Russ.).
2. *Antonov M.F.* URL: https://samlib.ru/a/antonow_m_f/mihlomeco.shtml (in Russ.).
3. *Bakhakh D.N., Rossinsky B.V., Starilov Yu.N.* Administrative Law: textbook for universities. 2nd ed. M., 2005 (in Russ.).
4. *Berendts E.N.* The experience of the administrative law system. Yaroslavl, 1898. Vol. I. Iss. I (in Russ.).
5. *Berendts E.N.* Financial Law of the Grand Duchy of Finland in the 19th century. Historical essay. St. Petersburg, 1900 (in Russ.).
6. *Blazhenkova N.M.* The emergence of finance and financial science in Russia. M., 2017 (in Russ.).
7. *Bacon F.* Essays: in 2 vols. / compilation, general ed. and enter. art. A.L. Subbotin. 2nd ed., rev. and add. M., 1977. Vol. 1. P. 117 (in Russ.).
8. *Volkov V.A., Kulikova M.V., Loginov V.S.* Moscow professors of the XVIII – early XX centuries. Humanities and Social Sciences. M., 2006. P. 165 (in Russ.).
9. *Gorlov I. Ya.* On income from capital. Kazan, 1840 (in Russ.).

31. *Chuprov A.* Introduction // Nitti F. The basic principles of financial science / in Russian transl. by I. Schrader; ed. by A. Svirshchevsky. M., 1904. Pp. 1, 2 (33, 34) (in Russ.).
32. *Shershenevich G.F.* General theory of Law. M., 1910. P. 550 (in Russ.).
33. *Eheberg K.* Course of financial science / transl. from the 12th German ed., ed., with a preface and with an add. in Russian Fin. the Law of M.A. Kurchinsky. St. Petersburg, 1913. XII (in Russ.).
34. *Yusti I.G.G.* The foundation of the power and prosperity of the kingdoms, or a detailed outline of all knowledge concerning the state deanery / transl. from German into Russian by I. Bogaevsky. St. Petersburg, 1772. Part 1 (in Russ.).
35. *Yusti I.G.G.* The essential image of the nature of national societies and all kinds of laws / transl. into Russian on VRM. VLKV. [Avraam Volkov]. M., 1770. P. 8 (in Russ.).
36. *Yakobson V.A.* Laws // The history of the Ancient World / ed. by I.M. Dyakonov. 3rd ed. M., 1989. Vol. 1: Early Antiquity. Pp. 99–108 (in Russ.).
37. *Yakobson V.A.* The laws of Hammurabi as a source on the history of ancient Mesopotamia: dis. ... Doctor of Historical Sciences. L., 1987 (in Russ.).
38. *Yanzhul I.I.* Basic principles of financial science. The doctrine of state revenue. 4th ed., ed. and add. St. Petersburg, 1904. Pp. 3–10, 18–26 (in Russ.).

Сведения об авторе

КОБЗАРЬ-ФРОЛОВА Маргарита Николаевна —
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник сектора
административного права
и административного процесса
Института государства и права
Российской академии наук;
119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Authors' information

KOBZAR-FROLOVA Margarita N. —
Doctor of Law, Professor,
Chief Researcher, Sector of Administrative Law
and Administrative Procedure,
Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences;
10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

УДК 340

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ III ОТДЕЛЕНИЯ ПО РАЗРЕШЕНИЮ СУПРУЖЕСКИХ КОНФЛИКТОВ

© 2025 г. П. Л. Полянский

Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова

E-mail: iogp@yandex.ru

Поступила в редакцию 10.01.2025 г.

Аннотация. В статье освещается деятельность III Отделения канцелярии российского императора по урегулированию супружеских конфликтов. На основе архивных материалов автор устанавливает основные задачи, методы и значение работы жандармов в брачно-семейной сфере. Рассматриваются примеры участия III Отделения в нормализации супружеских отношений россиян. Автор делает общий вывод о положительном значении, которое имела работа сотрудников III Отделения как для разрешения конкретных супружеских неурядиц, так и для позднейшего изменения брачно-семейного законодательства.

Ключевые слова: Российская Империя, III Отделение, жандармы, супружеские конфликты, медиация, примирение, раздельное проживание супругов, расторжение брака.

Цитирование: Полянский П. Л. Деятельность III Отделения по разрешению супружеских конфликтов // Государство и право. 2025. № 4. С. 198–208.

DOI: 10.31857/S1026945225040144

ACTIVITIES OF THE III DEPARTMENT FOR SPOUSAL CONFLICT RESOLUTION

© 2025 P. L. Polyanskiy

Lomonosov Moscow State University

E-mail: iogp@yandex.ru

Received 10.01.2025

Abstract. The article covers the activity of the III Department of the Russian Emperor's Chancellery in settling marital conflicts. On the basis of archival materials, the author establishes the main tasks, methods and significance of the work of gendarmes in the marital and family sphere. Examples of participation of the III Department in the normalization of marital relations of Russians are considered. The author makes a general conclusion on the positive value that had the work of the staff of the III Department for the resolution of specific marital troubles, and for later changes in marriage and family legislation.

Key words: Russian Empire, III Department, gendarmes, marital conflicts, mediation, reconciliation, separation of spouses, divorce.

For citation: Polyanskiy, P. L. (2025). Activities of the III Department for spousal conflict resolution // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 4, pp. 198–208.

Сегодня трудно представить себе, чтобы органы государственной безопасности занимались разрешением супружеских неурядиц. Слишком далеки друг от друга организация политического сыска, с одной стороны, и исследование семейных разногласий обычных людей — с другой. Между тем в России XIX в. существовало занимавшееся всеми этими (и не только этими) вопросами ведомство — III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии (1826–1880).

Участие III Отделения в разрешении супружеских конфликтов интересно по нескольким причинам. Во-первых, брачные отношения традиционно составляли сферу церковного регулирования. Отсюда возникает проблема разграничения предметов ведения церковной и государственной структур. Во-вторых, любопытно понять правительственный интерес, благодаря которому именно орган государственной безопасности стал активным участником в деле разрешения семейных проблем российских подданных. В-третьих, заслуживают внимания методы III Отделения по исследованию и разрешению супружеских несогласий россиян. И наконец, могла ли каким-либо образом повлиять деятельность этого учреждения на совершенствование законодательства о браке?

За 50 с лишним лет существования III Отделения накопилось немало дел о семейных конфликтах, разрешенных с его участием. Они отложились, в частности, в фондах Государственного архива РФ (ГА РФ). Это и дела по частным жалобам, и отчетные документы. Большая часть используемых в настоящей статье материалов впервые вводится в научный оборот. Думается, они представляют интерес для изучения различных аспектов отечественной истории государства и права.

К сегодняшнему моменту существует несколько исследований, в которых так или иначе поднимается поставленная в заголовке проблема. Среди них докторская диссертация В.А. Веременко об эволюции дворянской семьи во второй половине XIX — начале XX в. Автор привлекла к исследованию материалы нескольких санкт-петербургских архивов, хотя непосредственно с фондами III Отделения не работала. Правда, временные рамки диссертации требовали бы исключения материалов первой половины XIX в., т.е. первых десятилетий работы III Отделения. Отсюда некоторая схематичность и краткость изложения специфики деятельности интересующего нас учреждения¹. Однако с утверждением В.А. Веременко о роли III Отделения, которое стало «центром

разрешения дел о семейных несогласиях»², вполне можно согласиться. Найденные документы показывают, что данное ведомство занималось действительно важными аспектами семейной жизни российских подданных: 1) выявление фактов супружеских несогласий и их причин; 2) примирение супругов; 3) принятие мер к легализации раздельного проживания супругов при невозможности погасить конфликт; 4) прояснение вопроса об имущественных правах членов семьи с точки зрения возможности дальнейшего судебного рассмотрения; 5) ходатайство в отдельных случаях о назначении денежного пособия женам при раздельном проживании от мужей. Правда, в первые десятилетия своей деятельности III Отделение занималось конфликтами в основном в дворянских семьях, составлявших лишь несколько процентов от общего числа семей в империи.

Изучение семейных неурядиц и происшествий составило целую главу в монографии О.Ю. Абакумова. Автор прекрасно знаком с материалами многочисленных супружеских драм, попавших в поле зрения политической полиции. В работе приводятся отчетные документы III Отделения, показывающие полное понимание этим ведомством несовершенства семейного законодательства России³. Поэтому автор мог бы обратить внимание на значение исследованной им деятельности жандармов для позднейших изменений правовых норм о браке. Можно, например, с уверенностью полагать, что Закон 1914 г., на основании которого один супруг мог отказать другому в восстановлении совместного жительства, не мог бы появиться на свет без полувековых трудов III Отделения. Оно первым из государственных учреждений пришло к признанию необходимости санкционировать раздельное проживание супругов при невозможности примирения. Однако в фокусе внимания О.Ю. Абакумова оказались конкретные семейные истории, что, впрочем, можно отнести к достоинствам работы.

Стоит еще отметить кандидатскую диссертацию Г.Н. Бибикова о А.Х. Бенкендорфе и опубликованную на базе диссертации монографию. Эти работы интересны в данном случае тем, что в них приводятся некоторые сведения о деятельности 2-й экспедиции III Отделения, занимавшейся рассмотрением жалоб по семейным делам⁴.

Супружеские конфликты второй половины XIX — начала XX в. стали темой статьи О.В. Ванишиной и Ю.А. Кривошеевой (2024). Правда,

² Там же. С. 388.

³ См.: Абакумов О.Ю. Третье отделение на страже нравственности и благочиния. Жандармы в борьбе со взятками и пороком. 1826–1866 гг. М., 2017. С. 133, 134.

⁴ См.: Бибиков Г.Н. А.Х. Бенкендорф и политика императора Николая I. М., 2009. С. 130.

¹ См.: Веременко В.А. Эволюция дворянской семьи в условиях модернизации России (вторая половина XIX — начало XX вв.): дис. ... д-ра ист. наук. СПб., 2007. С. 388–392.

авторы ограничились изучением архивных фондов Тверской и Ярославской губерний. В результате был сделан вывод о том, что «вплоть до 1914 г. официально женщина не могла покинуть мужа из-за жестокого обращения с ней»⁵. Такую категоричность можно было бы смягчить с учетом результатов работы III Отделения, которое и в первой-то половине XIX столетия санкционировало раздельное проживание конфликтующих супругов. А уж во второй половине века в большом количестве принимались к исследованию и удовлетворялись прошения жен непосредственно о выдаче им видов на отдельное от мужей жительство.

Таким образом, труды III Отделения императорской канцелярии на ниве разрешения супружеских разногласий еще требуют надлежащей историко-правовой оценки. Главная же задача настоящей статьи — выявить механизм действий III Отделения в подобных случаях, оценить конечные результаты этих действий и попытаться показать значение накопленного опыта для будущих изменений правового регулирования брачно-семейных отношений.

III Отделение и современные ему структуры с правами рассматривать супружеские конфликты. 3 июля 1826 г. в составе Императорской канцелярии образовано ее III Отделение⁶. Однако в Указе, определившем компетенцию нового подразделения, даже отдаленно не говорилось о необходимости вмешиваться в супружеские несогласия. Лишь записка А.Х. Бенкендорфа от 14 июля того же года («О делении на 4 экспедиции») отнесла к ведению 2-й экспедиции *рассмотрение жалоб по семейным делам*⁷. Как же объяснить это важное уточнение?

В некоторой степени этот вопрос проясняет инструкция, данная А.Х. Бенкендорфом в 1827 г. поручику Шервуду-Верному. Документ показывал основную цель действий жандармов: утвердить благосостояние и спокойствие всех сословий, обеспечить их надлежащую охрану законом и восстановить совершенное правосудие⁸. Действуя для предупреждения и устранения всякого зла, жандармские офицеры должны были уделять внимание даже слухам о худой нравственности и дурных поступках молодых людей и уведомлять о том их родителей или ответственных за их воспитание лиц. Перед жандармами в таких случаях ставилась задача вернуть молодежь на путь истинный прежде,

чем она совершит противоправительственные поступки (п. 3 Инструкции)⁹.

Внимание к семейному воспитанию с точки зрения государственной безопасности обнаружилось еще раньше: в Манифесте от 13 июля 1826 г., оповестившем о приговоре над участниками декабристского мятежа. В этом документе родители призывались обратить внимание на нравственное воспитание детей. Праздность ума, говорилось в манифесте, рождает своеволие мыслей, является источником буйных страстей и способна привести сначала к порче нравов, а потом — к гибели¹⁰. Предотвращая нравственную порчу молодежи, правительство уже позднее, в 1831 г., запретило молодым людям до 18 лет получать образование вне России. Последствия чужеземного воспитания Николаю I виделись в том, что молодые люди, обученные за границей, плохо знают потребности родной страны, ее законы, нравы, порядки, а нередко — и родной язык¹¹.

Таким образом, соединяя смысл Манифеста от 13 июля 1826 г., записки Бенкендорфа от 14 июня того же года и разработанной им инструкции жандармским офицерам, получаем истинное представление о цели участия III Отделения в семейной жизни россиян. Требовалось предотвратить укоренение в юношестве вредных влияний, в том числе путем воздействия на родителей.

Не все современники оценили по достоинству эту сторону деятельности реорганизованной высшей полиции. Тайные агенты Бенкендорфа, писал один мемуарист, получили право «путаться» во все дела, и судебные, и семейные¹². В отчетах же III Отделения сквозит досада на то, что его благородная деятельность не была оценена по достоинству. «В обществе не обращают внимание на то, что в губерниях нет ни одного штаб-офицера, к которому не обращались бы обиженные и не искали бы его защиты; не говорят, что нет дня в Петербурге, чтобы начальник округа, начальник штаба, дежурный штаб-офицер не *устраняли вражды семейные* (курсив наш. — П.П.), не доставляли правосудия обиженным, не искореняли беззакония и беспорядков — о хорошем молчат, а малейшее дурное стараются выказать как зло важное!» (дополнение к нравственному отчету за 1841 г.)¹³.

Изучение документов III Отделения позволяет прийти к мысли о том, что на практике надзор

⁵ Ванюшина О.В., Кривошеева Ю.А. Супружеские конфликты в повседневной жизни провинциальной семьи во второй половине XIX — начале XX в.: гендерный аспект // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. 2024. № 2. С. 52.

⁶ См.: ПСЗ-2. Т. I. № 449.

⁷ См.: Бибилов Г.Н. Указ. соч. С. 130.

⁸ См.: Шильдер Н.К. Император Николай Первый. Его жизнь и царствование. СПб., 1903. Т. I. С. 468.

⁹ Там же.

¹⁰ См.: ПСЗ-2. Т. I. № 465.

¹¹ См.: ПСЗ-2. Т. VI. Отд. I. № 4364.

¹² См.: Бибилов Г.Н. Указ. соч. С. 157.

¹³ «Россия под надзором»: отчеты III Отделения 1827—1869. Сб. документов / сост. М. Сидорова и Е. Шербакова. М., 2006. С. 272.

за состоянием умов юношества в условиях семейного воспитания оказался подменен необходимостью «путаться» в супружеские дразги сначала дворян (состояние именно их умов особенно волновало правительство), а со временем — и просто-народа. В каком-то смысле эта необходимость вытекала даже из инструкции Бенкендорфа, которая требовала наблюдать, чтобы «спокойствие и права граждан не могли быть нарушены чьей-либо властью и преобладанием сильных лиц»¹⁴. В обзоре деятельности III Отделения за 50 лет причину вмешательства в супружеские дела объясняли таким же образом: несогласия и взаимные неудовольствия возникают между лицами, находящимися в таких степенях родства, в которых закон допускает *зависимость личную* или имущественную одних лиц от других, *в особенности же между супругами*¹⁵. *Власть* мужа над женой прямо определялась законом, который обязал ее повиноваться супругу, пребывать к нему в любви, почтении и неограниченном послушании (ст. 107 ч. 1 т. X Свода законов Российской Империи изд. 1857 г.).

Масштаб деятельности III Отделения в семейной сфере отчетливо вырисовывается из статистики, собранной за 50 лет его работы. До 60-х годов XIX в. ежегодно рассматривалось 10–20 семейных конфликтов, с 1860 по 1865 г. — 24–29, в 1866 г. — 52, в 1867 г. — 118. Затем это количество стало быстро увеличиваться и в 1875 г. составило 637 случаев за год¹⁶. Однако III Отделение было не единственной структурой, где рассматривались супружеские неурядицы. К рассмотрению семейных конфликтов в первой половине XIX в. привлекалась также *полиция, духовные консистории и совестные суды*. В результате Судебной реформы 1864 г. совестные суды были упразднены, а супружеские жалобы стали рассматриваться в *мировых судах*.

Участие полиции, консисторий и совестных судов в решении супружеских проблем уже рассматривалось в современной литературе¹⁷. Главная проблема здесь состоит в том, что полиция и консистории не имели полномочий по нормализации семейных отношений. В 1841 г. между II Отделением императорской канцелярии и обер-прокурором Синода по этому поводу произошла переписка. Целый ряд однотипных дел, ставших поводом для нее, сводился к следующему. Жены жаловались на «развратную, любодейную и пьянственную жизнь» мужей. В полиции были готовы приняться

за следствие, но лишь с перспективой уголовного преследования и передачи дел в суд. Консистории были готовы принять к производству иски о разводе по законным основаниям. Беда состояла в том, что доказательства для уголовного преследования часто отсутствовали, да жены и не хотели наказания для супругов, как не хотели и развода. В этих условиях церковь могла ограничиться лишь малоэффективным увещанием мужей (профилактической беседой с ними) о необходимости прекращения предосудительного образа жизни¹⁸.

Совестные суды, как и пришедшие им на смену мировые, могли рассмотреть жалобу о нарушении законных супружеских прав. Например, о присвоении мужем имущества жены. Так, в 1821 г. в Полтавском совестном суде возникло дело по жалобе жены коллежского секретаря Анны Пороховниковой. Степан Пороховников сначала был ее поверенным в делах, которые основательно запутал. Затем принудил обманом и угрозами выйти за него замуж. Затем во время болезни жены заставил ее подписать уступочную запись на имение, после чего выгнал из родительского дома и лишил малейшего содержания¹⁹. Это дело рассматривалось в различных инстанциях до 1833 г. (12 лет). Конечно, не все дела длились десятилетиями, но возможности суда все равно были ограничены удовлетворением конкретных имущественных притязаний.

Мировые суды также имели ограниченные возможности. Действительно, если закон требовал от мужа и жены жить вместе (ст. 103 ч. 1 т. X Свода законов Российской империи изд. 1857 г.), мировой судья при всем желании не мог санкционировать их раздельное проживание. И это даже если в ходе рассмотрения дела он приходил к выводу о невозможности фактически продолжать совместную жизнь. Нередко мировые судьи сами адресовали несчастных супругов в III Отделение как в инстанцию, которая являлась «в подобных случаях единственным прибежищем для терпящей стороны и принимала в ее защиту экстренные меры», а при особых обстоятельствах доводила о них до сведения императора²⁰.

Таким образом, необходимо признать следующее. III Отделение, одной из задач которого являлась защита юношества от вредных влияний, было вынуждено вторгаться в исследование брачных несогласий россиян. Учитывая особый статус этого учреждения, оно стало, пожалуй, самым эффективным из существовавших на тот момент органов по разрешению супружеских конфликтов. Об успешности деятельности III Отделения в этом

¹⁴ Шильдер Н. К. Указ. соч. С. 468.

¹⁵ См.: ГА РФ. Ф. 109. Оп. 221. Д. 16. Л. 31 об.

¹⁶ См.: там же. Л. 32 об.

¹⁷ См.: Полянский П. Л. Герои Льва Толстого и правовые средства разрешения супружеских неурядиц в XIX веке в России // Вестник МГОУ. Сер. «Юриспруденция». 2019. № 3. С. 68–77.

¹⁸ См.: РГИА. Ф. 1261. Оп. 2 (1841). Д. 88. Л. 43 об.

¹⁹ См.: Там же. Ф. 1330. Оп. 5. Д. 480. Л. 256.

²⁰ См.: ГА РФ. Ф. 109. Оп. 221. Д. 16. Л. 32.

направлении косвенно свидетельствует увеличение со временем потока жалоб жен на мужей.

Характер жалоб супругов и отношение к этому III Отделения. Чтобы разобраться с действиями жандармов, нужно провести некий водораздел в характере подаваемых жалоб. Подавляющее большинство их, конечно, исходило от жен. С конца 20-х до середины 60-х годов XIX в. женщины просто жаловались на мужей и просили оказать на них благотворное воздействие. Одной из первых жалоб, рассмотренных III Отделением, было прошение майорши Кушелевой от 1828 г. Она желала «прекратить распри, возвратя мир семейству, отца — детям, жене — супруга, подстрекаемого людьми неблагонамеренными». Уважая священные узы брака, майорша лишь просила поставить мужа «в границы должного поведения»²¹. Жена корнета Шотта жаловалась в 1830 г. на супруга в том, что он когда-то заставил ее оформить фактически безденежные обязательства в его пользу на сумму 200 тыс. руб. Теперь же муж пытался обратить эти обязательства ко взысканию, что требовало продажи ее личных недвижимых имений²². В 1834 г. жена полковника Полторацкого в прошении указывала, что муж содержит наложниц из крепостных крестьянок, от которых ее малолетнему сыну причиняются побои, а ей самой — «нестерпимые обиды и наругания»²³. В итоге всех бед муж велел своим людям поджечь купленный на ее имя дом в Курске. В 1836 г. жена отставного штабс-капитана Козакова вследствие его дурного обхождения с ней была вынуждена покинуть дом. Супруг, имея неплохие материальные средства, добился разлучения жены с детьми. III Отделение теперь должно было попытаться воздействовать на мужа ради воссоединения матери и детей²⁴.

С середины 1860-х годов к жалобам на поведение мужей все чаще и чаще примешиваются прошения жен о предоставлении им вида на отдельное от мужей жительство. А к концу 1870-х годов в фонде III Отделения в ГА РФ видим почти только такие прошения. Возможно, одной из первых о виде на отдельное жительство прямо попросила Наталья Дубельт, урожденная Пушкина. Муж дочери великого русского писателя в 1862 г. выдал жене документ, где признавал свою развратную жизнь и ее право требовать развода. Однако первая попытка развестись оказалась неудачной. После этого в 1864 г. Н. Дубельт обратилась в III Отделение

за выдачей вида на отдельное жительство. То, что разрешение подобных просьб в это время еще не было поставлено на поток, видно из обоснования для удовлетворения просьбы. Главноуправляющий III Отделением князь В.А. Долгоруков ссылаясь на дело 1863 г., когда император разрешил не принуждать жену штабс-капитана Дитлова возвратиться к мужу²⁵. Но уже через год-другой подобные просьбы рассматриваются без ссылок на прошлые примеры. Так, в 1866 г. об отдельном виде просили (и получили его) жена купеческого сына М. Зубынина²⁶, жена губернского секретаря Кашкарева²⁷. В 1867 г. с такими же просьбами в III Отделение обращались жены надворного советника Засецкого²⁸, купца Алабушева²⁹, мещанина Григорьева³⁰, князя Шаховского³¹, отставного поручика Порховского³², коллежского секретаря Стратоновича³³. В последующие годы количество просьб о выдаче вида на отдельное жительство только увеличивалось. Очевидно, в женской части общества быстро распространились слухи о том, что с успехом получить хотя бы полусвободу от постылого мужа можно через обращение в III Отделение.

Какие же обстоятельства начала 1860-х годов определили такой поворот в работе III Отделения? Представляется, что, прежде всего, это позиция руководства. Главноуправляющий отделением с 1856 по 1866 г. князь В.А. Долгоруков уже в июне 1860 г. представил записку, в которой обосновывал необходимость предоставления женам права проживать отдельно хотя бы на время полицейского следствия по делу о жестоком обращении с ними мужей³⁴. Межведомственная переписка первой половины 1860-х годов не оставляет сомнения в том, что не только в III, но и во II Отделении Императорской канцелярии, а также в Министерстве внутренних дел вполне осознавалась необходимость предоставлять женам отдельные виды на жительство.

Другим важным обстоятельством послужило принятие Закона от 17 сентября 1862 г., согласно которому жестокое обращение с женой или явно

²¹ См.: ГА РФ. Ф. 109. Оп. 58 (2-я экспедиция, 1828 г.). Д. 119. Л. 1–3.

²² См.: там же. Оп. 60 (2-я экспедиция, 1830 г.). Д. 151. Л. 15–18.

²³ См.: там же. Оп. 64 (2-я экспедиция, 1834 г.). Д. 429. Л. 4 об.

²⁴ См.: там же. Оп. 66 (2-я экспедиция, 1836 г.). Д. 229. Л. 1–1 об.

²⁵ См.: там же. Оп. 94 (2-я экспедиция, 1864 г.). Д. 310. Л. 2, 4 об.

²⁶ См.: там же. Оп. 96 (2-я экспедиция, 1866 г.). Д. 457. Л. 1–1 об.

²⁷ См.: там же. Д. 515. Л. 3.

²⁸ См.: там же. Оп. 97 (2-я экспедиция, 1867 г.). Д. 208. Л. 1.

²⁹ См.: там же. Д. 436. Л. 1.

³⁰ См.: там же. Д. 462. Л. 2.

³¹ См.: там же. Д. 90. Л. 2.

³² См.: там же. Д. 68. Л. 1 об.

³³ См.: там же. Д. 154. Л. 2.

³⁴ См.: РГИА. Ф. 1261. Оп. 2 (1860). Д. 866. Л. 1–3 об.

развратное поведение отправляемого в административную сибирскую ссылку мужа могли стать основанием для оставления жены на прежнем месте жительства³⁵. Правда, Закон не касался привилегированных сословий. Это дало основание флигель-адъютанту Н.В. Мезенцову (с 1877 г. — Главноуправляющий III Отделением) в 1864 г. предлагать распространить это правила на все случаи жестокого обращения с женами или развратного поведения мужей и не обуславливать в подобных ситуациях возможность раздельного проживания обязательной ссылкой³⁶.

Таким образом, к середине 60-х годов XIX в. позиция настоящего и будущего руководства III Отделения очерчивается вполне четко: оно было готово к законодательному введению раздельного проживания супругов при наличии к этому уважительных причин.

Характер действий жандармов при рассмотрении обращений супругов. Никакого четко установленного порядка производства по таким делам не существовало. Ряд действий жандармов носил оперативно-розыскной характер. Но осуществлялись и формальные действия, включая запросы в различные ведомства и доклады на высочайшее имя. Собственно, императорская санкция и сообщала юридическую силу предложениям III Отделения в каждом конкретном случае.

Проверка жалоб супругов осуществлялась жандармскими офицерами на местах по предписанию Главноуправляющего III Отделением. Так, по жалобе майорши Кушелевой жандармским подполковником Д.С. Языковым в Нижегородской губернии был собран ряд небезынтересных сведений о ее муже, заставившем обманом и грубостью супругу подписать в пользу своего брата несколько безденежных обязательств, которыми впоследствии завладел сам. Кушелев самовольно вступил в управление имениями своей жены, при этом отличился жестоким обращением с ее крепостными. За сведениями жандарм обращался к нижегородскому генерал-губернатору А.Н. Бахметьеву, внимательно отнесся к различным сплетням и слухам³⁷.

В 1839 г. в ходе проверки жалобы вологодского дворянина Н. Вакселя на жену жандармы выяснили следующую картину. Пожилой помещик, женившись на молодой девушке, сразу стал подозревать ее в развратном поведении и считал родившихся

в браке детей чужими. При этом, «желая пресечь разврат жены», Ваксель решил задобрить ее и выдал супруге заемных писем на 197 тыс. руб. После чего жена оставила мужа в Вологде, а сама уехала в Петербург. Жандармы установили безденежность этих заемных обязательств. Впоследствии Н. Ваксель, желая лишить своих детей наследства, выдал в один день 12 заемных безденежных писем на 180 тыс. руб. в пользу отставного майора Платонова³⁸. По итогам жандармского расследования имение жалобщика Вакселя с высочайшей санкции было взято в опеку.

В 1840 г. император Николай I передал в III Отделение для проверки прошение Елизаветы Певцовой в связи с развратным поведением ее мужа. Начальник 2 Округа отдельного корпуса жандармов С.В. Перфильев оперативным путем собрал сведения, доказывающие обоснованность претензий. Так, выяснилось, что Елизавета, будучи сиротой, воспитывалась в московском училище Св. Екатерины, которым тогда управляла С.К. Певцова, мать ее будущего мужа. Из этого училища юнкер Александр Певцов и увез тайком Елизавету под венец. Мать, как говорили, вполне этому содействовала. Семейная жизнь с Певцовым со временем разладилась. Мужа замечали в сомнительных компаниях, а однажды во время полицейского рейда Певцов был обнаружен в сандуновских банях с женщиной. В деле имеются сведения о том, что после этого Елизавета попыталась добиться официального развода, но из этого ничего не вышло³⁹.

Однако жандармы вскрыли и другую линию этой драмы. Елизавета Певцова пользовалась расположением московского генерал-губернатора князя Д.В. Голицына. Достигший почти 70 лет саванник не слишком скрывал любовную связь с замужней Певцовой, о которой в деле III Отделения имеется такая императорская резолюция: «Требовать от генерала Перфильева донести, как себя ведет госпожа Певцова, известная в Москве своим позорным поведением»⁴⁰. Современники говорили, что и дело по обвинению Александра Певцова было затеяно лишь для того, чтобы князь мог беспрепятственно сочетаться браком с Елизаветой, тем более, что сам он в 1841 г. овдовел⁴¹. В материалах делопроизводства III Отделения имеются сведения, что Александр Певцов был по соизволению монарха помещен в 1842 г. в монастырь

³⁵ Об этом Законе см.: Полянский П.Л. Семейно-правовые последствия жестокого обращения с женами у податного населения России в середине XIX в. // Вестник МГОУ. Сер. «Юриспруденция». 2022. № 3. С. 51–66.

³⁶ См.: РГИА. Ф. 1261. Оп. 2 (1860). Д. 866. Л. 94–95.

³⁷ См.: ГА РФ. Ф. 109. Оп. 58 (2-я экспедиция, 1828 г.). Д. 119. Л. 5–7 об.

³⁸ См.: там же. Оп. 69 (2-я экспедиция. 1839 г.). Д. 602. Л. 59.

³⁹ См.: там же. Оп. 70 (2-я экспедиция. 1840 г.). Д. 382. Л. 8 об.

⁴⁰ См.: там же. Л. 35.

⁴¹ См.: Манн К.А. Воспоминания // Исторический вестник. Пг., 1917. Т. 147. С. 57.

на покаяние⁴². Но и счастье его супруги с князем Голицыным не состоялось. Елизавета вскоре умерла за границей, где, как говорили, пыталась прервать беременность, причиной которой вряд ли были отношения с князем. «Старый князь вместо красивой, веселой невесты встретил в Москве ее гроб. Он был в отчаянии»⁴³.

С 1844 г. III Отделению пришлось заниматься делом супругов Карниолиных-Пинских. Супруг, обер-прокурор в Сенате, фактически проживал отдельно от жены и не без оснований подозревал ее в развратной жизни. По его инициативе началось дело о разводе. Жена, будучи в это время беременной, скрылась и произвела тайный аборт. К расследованию были подключены чины московского и смоленского губернских правлений, служащие МВД. Был допрошен ряд свидетелей, показаниями которых Надежда Карниолина-Пинская была изобличена⁴⁴. Не помогло даже заступничество ее матери, знаменитой русской актрисы Екатерины Семеновой (в замужестве — княгини Гагариной). По итогам расследования III Отделение возникло два новых производства: бракоразводное и уголовное («изгнание плода»)⁴⁵.

В 1867 г. жандармы начали разбирать супружеский конфликт надворного советника Д.П. Засецкого с женой. Жена упрекала мужа в развратной жизни, он ее — в любовной связи с соседом-помещиком, князем Л.С. Голицыным⁴⁶. Жандармский штаб-офицер Владимирской губернии, где супруги имели жительство, проверил сообщенные ими сведения. В результате в Петербург было доложено следующее: отношения Засецких до того запутаны, что речь может идти лишь об официальном бракоразводном процессе. Попытки примирить супругов оказались неудачными. Сюжет осложнился дракой Засецкого и Голицына (оба — мировые судьи Муромского уезда Владимирской губернии). Как-то Голицын, обгоняя экипаж Засецкого по окончании мирового съезда, дважды ударил Засецкого кнутом со словами: «До свиданья, подлец!»⁴⁷. В 1872 г. Д.П. Засецкий начал неудачный бракоразводный процесс, а его жена, по слухам, в 1874 г. обвенчалась с Л.С. Голицыным за границей. С 1875 г. Н.З. Засецкая ежегодно

обращалась в Московскую обер-полицеймейстерскую контору за выдачей годичного свидетельства на отдельное от мужа жительство⁴⁸.

Внушение мужьям об оставлении предосудительного образа жизни. В 1838 г. жена титулярного советника Матвеева жаловалась на предосудительное поведение мужа. Всегда аккуратный в денежных расчетах, муж вдруг якобы занял значительную сумму у бывшего жандармского подполковника Янова. При этом одна из дочерей Янова (незамужняя, но уже имеющая двух детей и беременная третьим) на неизвестных жалобщице основаниях поселилась в доме у Матвеевых. Матвеева подозревала, что ее муж собирается с Яновой и ее детьми за границу, для чего пытается продать свое имущество. Усатривая в этом нарушение своих прав и общего с Матвеевым сына, супруга просила отдалить Яновых от их семейства, детей девицы Яновой отдать в воспитательный дом, а мужу запретить выезд за границу⁴⁹.

Упомянутый ранее генерал С.В. Перфильев по поручению А.Х. Бенкендорфа пригласил к себе Матвеева для профилактической беседы, в ходе которой была достигнута договоренность о мерах к прекращению супружеских распрей. Особому внушению со стороны Перфильева подвергся бывший жандарм Янов, который обещал прервать предосудительную связь своей дочери с Матвеевым и выдать ее замуж⁵⁰. Впрочем, эти беседы оказались безрезультатными: Матвеев все-таки уехал с Яновой за границу, при этом она взыскала с него значительную сумму по выданным им заемным письмам. Остаток имения Матвеев завещал своей племяннице. В такой ситуации, когда примирение между супругами состояться уже не могло, III Отделение могло посоветовать жене лишь обратиться в судебные инстанции для разрешения имущественных претензий⁵¹.

В 1846 г. в III Отделение был приглашен отставной прапорщик П.И. Прункуль для убеждения жить с женой согласно и вернуть ей ее личные вещи. Прункуль возратить вещи отказался, но проявил готовность выдать жене паспорт для отдельного жительства⁵². В 1847 г. полковник Неплюев, которого пригласили в аналогичном случае для воспитательной беседы в III Отделение, пояснил, что если жена хочет жить вместе с ним, то «пусть живет, как ему угодно, а не так, как ей

⁴² См.: ГА РФ. Ф. 109. Оп. 70 (2-я экспедиция. 1840 г.). Д. 382. Л. 27.

⁴³ Мани К.А. Указ. соч. С. 57.

⁴⁴ См.: ГА РФ. Ф. 109. Оп. 75 (2-я экспедиция. 1845 г.). Д. 354. Л. 11–14 об., 45–57 об.

⁴⁵ См.: Часть 2 ст. 1933 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. // ПСЗ-2. Т. XX. Отд. I. № 19283.

⁴⁶ Князь Лев Сергеевич Голицын — известный русский винодел.

⁴⁷ См.: ГА РФ. Ф. 109. Оп. 97 (2-я экспедиция. 1867 г.). Д. 208. Л. 37.

⁴⁸ См.: там же. Л. 84, 88, 90.

⁴⁹ См.: там же. Оп. 68 (2-я экспедиция. 1838 г.). Д. 232. Л. 4–5.

⁵⁰ См.: там же. Л. 10 об.

⁵¹ См.: там же. Л. 81.

⁵² См.: там же. Оп. 75 (2-я экспедиция. 1845 г.). Д. 359. Л. 13.

хочется»⁵³. В случае желания жены жить порознь полковник был готов предоставить ей содержание 15 тыс. руб. в год.

Внушение мужьям предоставить женам вид на отдельное жительство. Не все жалобы супругов друг на друга подавались непосредственно в III Отделение. Так, в 1843 г. жена титулярного советника Иванова обратилась в канцелярию императрицы, откуда она была переслана в ведомство А.Х. Бенкендорфа. Бенкендорф лично и неоднократно вызывал к себе Иванова и убеждал его предоставить супруге вид на отдельное жительство. Вследствие бесплодности этих убеждений Главноуправляющий III Отделением мог лишь информировать канцелярию императрицы о необходимости особенно-го участия в судьбе женщины, поскольку она являлась дочерью генерала⁵⁴.

Наталья Алабушева, жена царскосельского купца 2-й гильдии просила в 1867 г. побудить своего мужа выдать ей вид на отдельное жительство. Штаб-офицер корпуса жандармов Карлов-Блау сообщал начальству, что муж после неоднократных и продолжительных уговоров согласился на этот шаг. Однако купец подозревал жену в сожительстве с ее родным дядей. Поэтому условием выдачи вида купец поставил прекращение проживания своей супруги у дяди⁵⁵.

В том же 1867 г. псковский жандармский штаб-офицер полковник Ходкевич по жалобе княгини Шаховской объяснился с ее мужем насчет выдачи княгине вида на отдельное жительство. Князь согласие на вид предоставил, однако жандарм выяснил подробности семейного конфликта. Жена была старше мужа на 12 лет, родила ребенка через 3 месяца после свадьбы. Будучи замужем, полтора года прожила отдельно от мужа в Смоленске, где имела связь с полицеймейстером⁵⁶.

В 1868 г. жандармский полковник Дурново устанавливал обстоятельства семейной жизни лейтенанта Балтийского флота Бологовского. Жена, фактически проживающая в подмосковном имении матери, хотела получить вид на отдельное жительство вместе с сыном. Приглашенный в Санкт-Петербургское жандармское управление Бологовский пояснил, что жена не захотела жить с ним в Петербурге, и что виной семейного разлада является теща. Условием предоставления вида лейтенант поставил возвращение к нему малолетнего сына. Теперь подключилось уже Московское жандармское управление, которое попробовало уговорить жену согласиться с этим условием. В итоге муж решил предоставить вид в обмен

на письмо жены, где она оценила бы «готовность принести ей эту жертву и выразила ему свою за это признательность»⁵⁷.

Начальник Одесского жандармского управления полковник К.Г. Кноп знал чету Айвазовских более трех лет, из которых год занимал квартиру в том доме, где проживала и семья художника. Поэтому когда в 1870 г. в III Отделение было спущено прошение на монаршее имя жены Айвазовского, Ю. Гревс, Кноп в рапорте дал обоснованную характеристику: «Семейство страдало и страдает от грубого произвола своего главы»⁵⁸. После долгих лет жизни в Феодосии в семействе И.К. Айвазовского, «пропитанном воспитанием и нравами восточными»⁵⁹, Гревс с детьми сумела вернуться в Одессу, откуда по причине болезни уже наотрез отказывалась уезжать. Во время очередного приезда в Одессу Айвазовский имел встречи с Кнопом, а также с новороссийско-бессарабским генерал-губернатором П.Е. Коцебу. По итогам этих встреч художник дал подписку о разрешении жене жить с 4 детьми в Одессе или другом месте по ее усмотрению, а в случае надобности выехать за границу. Айвазовский также обязался выдавать на содержание жены и детей ежемесячно по 300 руб.⁶⁰

Посредничество III Отделения в целях примирения супругов. Такого рода деятельность представителей этого ведомства с современной точки зрения выглядит необычно. Тем не менее в практику жандармов вошло проведение в их присутствии встреч супругов для выработки решения по выходу из семейного кризиса. С этой же целью супруги вызывались к жандармам и по отдельности.

Пожалуй, самый интересный из найденных случаев такого посредничества — создание комиссии «медиаторов» (в деле они так и названы) по рассмотрению конфликта супругов Кушелевых. Правда, первоначальная инициатива назначить посредников исходила от нижегородского генерал-губернатора А.Н. Бахметьева (супруги Кушелевы имели жительство в Нижегородской губернии). Во второй (!) состав комиссии медиаторов вошел ряд влиятельных в России лиц. Сторону жены представляли: адмирал Н.С. Мордвинов, гофмейстер Д.В. Васильчиков и камергер М.А. Дундуков. На стороне мужа выступили: А.Х. Бенкендорф, тайный советник Н.П. Новосильцев, полковник И.А. Мочульский⁶¹. Только в 1831 г. комиссия собиралась 4 раза, рассматривала предоставленные сторонами бумаги, стараясь «не входя ни в обвинение, ни в оправдание той или

⁵³ См.: ГА РФ. Ф. 109. Д. 394. Л. 70 об.

⁵⁴ См.: там же. Оп. 73 (2-я экспедиция. 1843 г.). Д. 187. Л. 3.

⁵⁵ См.: там же. Оп. 97 (2-я экспедиция. 1867 г.). Д. 436. Л. 3.

⁵⁶ См.: там же. Д. 90. Л. 12–13 об.

⁵⁷ См.: там же. Оп. 98 (2-я экспедиция. 1868 г.). Д. 733. Л. 25.

⁵⁸ См.: там же. Оп. 100 (2-я экспедиция. 1870 г.). Д. 187. Л. 3–11 об.

⁵⁹ См.: там же. Л. 31–36 об.

⁶⁰ См.: там же. Л. 50.

⁶¹ См.: там же. Оп. 58 (2-я экспедиция. 1828 г.). Д. 119. Л. 49.

другой стороны, употребляя одно старание, убеждениями своими склонить их, Кушелевых, к миролюбию, предать забвению все происходившие между ними вражды, жалобы друг на друга, и как для собственного их благополучия, так и для счастья детей их соединиться по-прежнему супружеской любовью и жить вместе и неразлучно»⁶². Комиссия вызывала обоих супругов, склонив их в итоге к компромиссному решению. Кушелева получала право жить в Петербурге, где в учебных заведениях должны были воспитываться старшие дети. Младшую малолетнюю дочь оставили на попечение матери. Все вопросы определения детей в учебные заведения или взятия их оттуда должны были решаться супругами сообща⁶³. Журнал комиссии посредников надлежало отправить Санкт-петербургскому генерал-губернатору, чтобы он ходатайствовал перед императрицей о помещении старших детей Кушелевых в одно из покровительствуемых ею учебных заведений. В заключение следует отметить, что Л.И. Кушелев, чей спор с женой разрешали столь влиятельные в России лица, был лишь майором лейб-гвардии егерского полка, хотя и участником Отечественной войны 1812 г., а с 1815 г. — адъютантом генерал-лейтенанта А.И. Горчакова.

В 1865 г. в Санкт-петербургское жандармское управление были приглашены супруги Юрьевич для разрешения взаимных претензий. Жена укоряла мужа в том, что он, пустившись в разные «спекуляции», растратил ее приданое и оставил ее и детей без состояния. Муж заявлял претензию на восстановление совместного жительства, ибо жена его оставила, уехав из имения в Калязинском уезде Тверской губернии в Петербург. По делу было установлено, что муж, коллежский асессор, действительно довел семью до нищеты. Жена была вынуждена ради детей отправиться с ними в Петербург, устроилась в Итальянский хор и давала уроки пения. Одну из привезенных с собой дочерей мать устроила в консерваторию, другую — в число «кандидаток» в ведомство императорской театральной дирекции, младших сыновей подготовила к помещению в императорскую придворную капеллу. Муж, поначалу согласившись дать годичный вид на отдельное жительство жены и детей в столице, через год насильно вернул детей в свое имение и настаивал на возобновлении совместной супружеской жизни.

По запросу III Отделения предводитель тверского дворянства пояснил, что вследствие сомнительности образа жизни и скудости материальных средств Юрьевича детям следовало бы дать не домашнее образование, а воспитание в казенном учреждении⁶⁴.

⁶² См.: ГА РФ. Ф. 109. Оп. 58 (2-я экспедиция, 1828 г.). Д. 119. Л. 52.

⁶³ См.: там же. Л. 55—55 об.

⁶⁴ См.: там же. Оп. 95 (2-я экспедиция, 1865 г.). Д. 36. Л. 37—38.

То же подтвердили местный исправник и священник, убедившиеся при посещении имения Юрьевича в «весьма слабой степени нравственного и умственного развития» его детей. Дом пришел в разорение, дети терпели большие лишения, не имели прислуги, сами готовили еду, стирали белье, кололи и пилили дрова⁶⁵. Беседа жандармского полковника Дурново с супругами не привела к их примирению. Неизвестно, сколько бы продлился конфликт, если бы Юрьевич не скончался скоропостижно в 1869 г.

С 1868 по 1869 г. сотрудники III Отделения безрезультатно склоняли к примирению супругов Ляховых. Муж, коллежский советник, служил в Московском купеческом банке. Подозревал жену в связи с доктором Клименковым. Надежда Ляхова попыталась выехать из Москвы в Санкт-Петербург, но была возвращена мужем. После этого Ляхова и обратилась в III Отделение с прошением о получении вида на отдельное жительство. Начальник московского жандармского управления генерал-майор И.Л. Слезкин убеждал Ляхову примириться с мужем, указывал, что лишь при успехе попыток наладить совместную жизнь она может обратиться в III Отделение за санкцией на раздельное проживание⁶⁶. Упорство Ляховой заставило московских жандармов обратиться к мужу по поводу просьбы жены. Тот соглашался, но лишь на то, чтобы жена проживала в Киеве у своих родственников, где она будет ограждена от вредных влияний. В ответ Ляхова потребовала выдачи бессрочного паспорта для свободного проживания по всей территории империи. Ехать в Киев Ляхова отказалась из-за опасения простуды в дороге ее грудного сына. Впрочем, для поездки за границу она не видела препятствий⁶⁷. Видя упорство супругов, III Отделение отказалось от дальнейших попыток их примирения. Не нашлось и оснований к удовлетворению просьбы Ляховой об отдельном виде без согласия мужа⁶⁸.

Оказание помощи женам, оставленным мужьями без попечения. Попечением III Отделения в ряде случаев женщинам оказывалась материальная помощь. Финансовая схема при этом выглядела следующим образом: по воле императора министерство финансов выделяло сверх сметы III Отделению специально оговоренные суммы. А уже затем жандармы из этих денег производили необходимые выплаты.

Так, в 1864 г. помощь в 800 руб. получила Н. Дубельт, которая, имея вид на отдельное жительство, была лишена финансовой поддержки мужа⁶⁹. С 1868 по 1873 г. (далее сведений нет) стараниями

⁶⁵ См.: там же. Л. 235—235 об.

⁶⁶ См.: там же. Оп. 98 (2-я экспедиция, 1868 г.). Д. 581. Л. 12.

⁶⁷ См.: там же. Л. 31.

⁶⁸ См.: там же. Л. 78.

⁶⁹ См.: РГИА. Ф. 109. Оп. 94 (2-я экспедиция, 1864 г.). Д. 20. Л. 1, 3.

III Отделения ежегодное пособие получала оставленная мужем мещанка Григорьева⁷⁰. С 1867 по 1881 г. (далее сведений нет) пособие выплачивалось княгине Шаховской⁷¹. С начала 1880-х годов ежегодно получала небольшие суммы жена отставного поручика Порховского⁷². Имеются и другие подобные примеры. Некоторые женщины в своих жалобах пытались ставить вопрос о понуждении супругов к выплате содержания, но по этому вопросу сотрудники III Отделения могли лишь провести с мужьями воспитательные беседы.

Подводя итог обзору деятельности III Отделения по урегулированию супружеских проблем российских подданных, можно сказать следующее. Во-первых, не стоит укорять «мундиры голубые» в том, что они «путались» в семейные дела. Как видим, их участие в этой сфере было крайне деликатным: негласный сбор сведений, неформальные беседы с супругами вместе и поодиночке на предмет урегулирования конфликтов и т.д. Во-вторых, видна высокая степень эффективности работы жандармов по супружеским делам. Им не только приходилось разбираться в подноготной конфликтов, но и при необходимости устраивать судьбы оставленных жен и детей. В-третьих, III Отделение заняло в брачно-семейной сфере ту нишу, на которую ни одна из существовавших тогда структур не претендовала. Церковь могла лишь развести супругов, полиция и суд — лишь наказать. Нормализацией супружеских отношений занималось только III Отделение. Занималось, как видно из дел, далеко не всегда успешно. Но даже с современной точки зрения перед нами пример внимательнейшего отношения государства к семейному благополучию своих граждан.

Значение деятельности III Отделения по рассмотрению супружеских конфликтов. За полвека работы по семейным делам жандармы накопили большой опыт, который, во-первых, позволил провести даже некоторую оптимизацию при разрешении супружеских проблем. Так, в 1879 г. по делу жены коллежского асессора Иванова, который бросил жену и скрылся из Санкт-Петербурга в Туркестанском крае, III Отделение предложило упростить схему выдачи брошенным женам видов на жительство. Обычно по истечении годового вида каждый раз запрашивали согласие мужа на выдачу жене нового аналогичного документа. Однако если обстоятельства дела показывали, что муж явно не желал восстановить совместную жизнь, ибо в течение длительного времени не требовал к себе

жену, таких запросов каждый раз предлагалось уже не делать⁷³.

Во-вторых, опыт III Отделения позволил ему вынести справедливый вердикт о несовершенстве брачно-семейного законодательства Российской Империи. «Закон наш, по-видимому, предвидел только счастливые браки» — заключалось в отчете III Отделения за 50 лет⁷⁴. Отсутствие в законе возможности раздельного проживания, сопряженное с крайне сложной процедурой развода, в большом количестве случаев делали с точки зрения III Отделения продолжение совместной жизни не только проблемным, но и опасным. По мнению знакомых с жизненной практикой авторов отчета, доработки требовали и законодательные нормы об определении прав разведенных родителей на детей, о порядке содержания супруги и т.д.⁷⁵

В-третьих, приведенные материалы показывают: III Отделение, не дожидаясь изменения законодательства, само начало облегчать жизнь супругов, чья совместная жизнь действительно становилась проблемной и опасной. Все увеличивался и увеличивался объем разрешений на проживание жен отдельно от мужей. Между тем ждать изменений брачно-семейных законов пришлось долго. Лишь 12 марта 1914 г. был принят Закон, согласно которому один из супругов мог отклонить требование другого о возобновлении совместной жизни при наличии уважительных причин (жестокое обращение, нанесение тяжких оскорблений, бесчестное или порочное поведение и т.д.)⁷⁶. Но как было показано, уже за полвека до принятия этого закона руководство III Отделения ставило вопрос о возможности нормативного регулирования раздельного жительства супругов именно в подобных ситуациях. А просить в подобных ситуациях императорской санкции для раздельного проживания конфликтующих супругов III Отделение начало буквально с первых лет своей деятельности.

Поэтому можно считать установленным, что деятельность III Отделения в брачно-семейной сфере стала важной предпосылкой для активизации правительственных структур в направлении изменения отраслевого законодательства. Это и случилось в конце века⁷⁷. Таким образом, для принятия закона 1914 г. была подготовлена хорошая почва. Учитывая

⁷⁰ См.: ГА РФ. Ф. 109. Оп. 97 (2-я экспедиция. 1867 г.). Д. 462. Л. 15 об., 17, 20, 26, 33 об., 40.

⁷¹ См.: там же. Д. 90. Л. 18, 58, 70, 502, 511, 513, 534.

⁷² См.: там же. Д. 68. Л. 21.

⁷³ См.: там же. Оп. 109 (2-я экспедиция. 1879 г.). Д. 166. Л. 3—5.

⁷⁴ См.: там же. Оп. 221. Д. 16. Л. 31 об.

⁷⁵ См.: там же. Л. 32.

⁷⁶ См.: СУ. 1914. № 76, ст. 902.

⁷⁷ В 1884 г. императором было утверждено мнение Государственного Совета о поручении Министру юстиции «войти в рассмотрение вопроса» об условиях и порядке разрешения супругам раздельного жительства. В 1897 г. составление проекта о раздельном жительстве супругов было поручено Редакционной комиссии, которая прежде была занята выработкой проекта Гражданского Уложения. К марту 1898 г. поручение было выполнено.

все сказанное, можно безусловно положительно оценить рассмотренный аспект работы III Отделения императорской канцелярии. Это был, вероятно, единственный эпизод в российской истории, когда государство настолько внимательно относилось к деталям семейных конфликтов. Конечно, речь шла в основном о дворянских семьях, составлявших незначительную долю всех семей России. Однако даже такой опыт заслуживает изучения, особенно с учетом современного курса Российского государства по отношению к семье.

СПИСОК ЛИТАРАТУРЫ

1. *Абакумов О.Ю.* Третье отделение на страже нравственности и благочиния. Жандармы в борьбе со взятками и пороком. 1826–1866 гг. М., 2017. С. 133, 134.
2. *Бибиков Г.Н.* А.Х. Бенкендорф и политика императора Николая I. М., 2009. С. 130, 157.
3. *Ванюшина О.В., Кривошеева Ю.А.* Супружеские конфликты в повседневной жизни провинциальной семьи во второй половине XIX – начале XX в.: гендерный аспект // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. 2024. № 2. С. 52.
4. *Веремченко В.А.* Эволюция дворянской семьи в условиях модернизации России (вторая половина XIX – начало XX вв.): дис. ... д-ра ист. наук. СПб., 2007. С. 388–392.
5. *Манн К.А.* Воспоминания // Исторический вестник. Пг., 1917. Т. 147. С. 57.
6. *Полянский П.Л.* Герои Льва Толстого и правовые средства разрешения супружеских неурядиц в XIX веке в России // Вестник МГОУ. Сер. «Юриспруденция». 2019. № 3. С. 68–77.
7. *Полянский П.Л.* Семейно-правовые последствия жестокого обращения с женами у податного населения России в середине XIX в. // Вестник МГОУ. Сер. «Юриспруденция». 2022. № 3. С. 51–66.
8. «Россия под надзором»: отчеты III Отделения 1827–1869. Сб. документов / сост. М. Сидорова и Е. Шербакова. М., 2006. С. 272.
9. *Шильдер Н.К.* Император Николай Первый. Его жизнь и царствование. СПб., 1903. Т. I. С. 468.

REFERENCES

1. *Abakumov O. Yu.* The third department guards morality and deanery. Gendarmes in the fight against bribes and vice. 1826–1866. M., 2017. Pp. 133, 134 (in Russ.).
2. *Bibikov G. N.* A. H. Benkenorf and the policy of Emperor Nicholas I. M., 2009. Pp. 130, 157 (in Russ.).
3. *Vanyushina O. V., Krivosheeva Yu. A.* Marital conflicts in the daily life of a provincial family in the second half of the 19th – early 20th century: the gender aspect // News of higher educational institutions. The Volga region. Humanities. 2024. No. 2. P. 52 (in Russ.).
4. *Veremchenko V. A.* The evolution of the noble family in the conditions of modernization of Russia (the second half of the XIX – early XX centuries): dis. ... Doctor of Historical Sciences. SPb., 2007. Pp. 388–392 (in Russ.).
5. *Mann K. A.* Memoirs // Historical Bulletin. Petrograd, 1917. Vol. 147. P. 57 (in Russ.).
6. *Polyanskiy P. L.* Leo Tolstoy's heroes and legal means of resolving marital troubles in the 19th century in Russia // Herald of the Moscow State University. Ser. "Jurisprudence". 2019. No. 3. Pp. 68–77 (in Russ.).
7. *Polyansky P. L.* Family and legal consequences of mistreatment of wives among the tax-paying population of Russia in the middle of the 19th century // Herald of the Moscow State University. Ser. "Jurisprudence". 2022. No. 3. Pp. 51–66 (in Russ.).
8. "Russia under supervision": reports of the III Department 1827–1869. Collection of documents / comp. M. Sidorov and E. Shcherbakov. M., 2006. P. 272 (in Russ.).
9. *Schilder N. K.* Emperor Nicholas the First. His life and reign. St. Petersburg, 1903. Vol. 1. P. 468 (in Russ.).

Сведения об авторе

ПОЛЯНСКИЙ Павел Львович — доктор юридических наук, профессор кафедры истории государства и права юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова; 119991 г. Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13 (4-й учебный корпус)

Authors' information

POLYANSKIY Pavel L. — Doctor of Law, Professor of the Department of History of State and Law, Faculty of Law, Lomonosov Moscow State University; 1, bld. 13, Leninskiye Gory (4th academic building), 119991 Moscow, Russia

УДК 349.2



ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАНЯТОСТИ, ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОГО ТРУДА И СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА В УСЛОВИЯХ ГИБРИДНЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ: МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЙ ПОДХОД (ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ)

© 2025 г. С. В. Маликов*, С. Ю. Чуча**

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

*E-mail: malikovsv@igpran.ru

**E-mail: chuchaigpan@gmail.com

Поступила в редакцию 14.02.2025 г.

Аннотация. Статья содержит аналитический обзор докладов и выступлений участников Международной научно-практической конференции «Обеспечение занятости, производительного труда и социальная защита в условиях гибридных правовых режимов: междисциплинарный подход». Гибридное правоприменение в России проявляется в ускорении создания правил поведения посредством убыстрения процесса законотворчества, повышения роли Правительства РФ в процессе нормотворчества, усиления влияния актов Конституционного Суда РФ на процесс правоприменения, а также в расширении регионального нормотворчества и придании большей легитимности указаниям должностных лиц. Сформированные таким образом правовые режимы – направленный на противодействие распространению коронавируса, сопровождающий проведение специальной военной операции и др., являются гибридными – собранными из элементов разных правовых режимов. Причем для такой конструкции используются элементы ординарного и нормативно закреплённых особых (специальных) правовых режимов, подвергшиеся, однако, существенной трансформации. Гибридизация правовых режимов – объективная реакция государств на оригинальные глобальные процессы трансформации технологических, экономических, общественных и межгосударственных отношений, с высокой вероятностью обеспечивающая оптимальное правовое регулирование с минимально возможным временным ограничением прав граждан и организаций, позволяющим избежать тотального их нарушения системным применением особых (чрезвычайных, специальных) правовых режимов.

Ключевые слова: гибридное правоприменение, занятость, трудовая миграция, охрана труда, социальное партнерство, трудовой спор, социальное обеспечение, инвалиды.

Цитирование: Маликов С. В., Чуча С. Ю. Обеспечение занятости, производительного труда и социальная защита в условиях гибридных правовых режимов: междисциплинарный подход (обзор Международной научно-практической конференции) // Государство и право. 2025. № 4. С. 209–216.

DOI: 10.31857/S1026945225040155

ENSURING EMPLOYMENT, PRODUCTIVE LABOR AND SOCIAL PROTECTION IN THE CONDITIONS OF HYBRID LEGAL REGIMES: AN INTERDISCIPLINARY APPROACH (REVIEW OF THE INTERNATIONAL SCIENTIFIC AND PRACTICAL CONFERENCE)

© 2025 S. V. Malikov*, S. Yu. Chucha**

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

*E-mail: malikovsv@igpran.ru

**E-mail: chuchaigpan@gmail.com

Received 14.02.2025

Abstract. The article contains an analytical review of the reports and speeches of the participants of the International Scientific and Practical Conference “Ensuring employment, productive labor and social protection in the conditions of hybrid legal regimes: an interdisciplinary approach”. Hybrid law enforcement in Russia is manifested in the acceleration of the creation of rules of conduct by accelerating the lawmaking process, increasing the role of the Government in the rulemaking process, strengthening the influence of acts of the Constitutional Court of the Russian Federation on the law enforcement process, as well as expanding regional rulemaking and giving greater legitimacy to the instructions of officials. The legal regimes formed in this way — aimed at countering the spread of coronavirus, accompanying the implementation of the SMO, etc., are hybrid — assembled from elements of different legal regimes. Moreover, for such a design, elements of ordinary and normatively enshrined special (special) legal regimes are used, which, however, have undergone a significant transformation. Hybridization of legal regimes is an objective reaction of states to the original global processes of transformation of technological, economic, social and interstate relations, which with a high probability ensures optimal legal regulation with the minimum possible temporary restriction of the rights of citizens and organizations, allowing to avoid their total violation by the systemic application of special (emergency, special) legal regimes.

Key words: hybrid law enforcement, employment, labor migration, labor protection, social partnership, labor dispute, social security, disabled people.

For citation: Malikov, S. V., Chucha, S. Yu. (2025). Ensuring employment, productive labor and social protection in the conditions of hybrid legal regimes: an interdisciplinary approach (review of the International Scientific and Practical Conference) // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 4, pp. 209–216.

15 октября 2024 г. в Институте государства и права Российской академии наук под председательством директора Института, члена-корр. РАН А.Н. Савенкова прошла Международная научно-практическая конференция «Обеспечение занятости, производительного труда и социальная защита в условиях гибридных правовых режимов: междисциплинарный подход», организованная междисциплинарным Центром правовых исследований в области трудового права и права социального обеспечения Института государства и права РАН совместно с Международным союзом юристов при участии издательства «Проспект».

В работе конференции приняли участие научные и педагогические работники — представители разных отраслей права, экономики, политологии, сотрудники органов государственной власти и управления трудом, учреждений и организаций, органов социального партнерства, профсоюзов и объединений работодателей, адвокатского и судебного сообщества, руководители кадровых служб и специализированных изданий из более чем 15 российских регионов от Севастополя до Грозного, от Южно-Сахалинска до Перми, представляющих практически все ведущие научные центры Москвы, Петербурга, Екатеринбурга,

Саратова, Омска и других городов, около 20 зарубежных ученых и практиков.

Открыл конференцию доклад директора Института государства и права РАН, члена-корр. РАН, д-ра юрид. наук, проф. А.Н. Савенкова на тему «Правовая защита национальных интересов как политико-правовая стратегия устойчивого развития России». Он отметил, что реализация политико-правовой стратегии устойчивого развития России делает научное мероприятие чрезвычайно актуальным. Правовая защита национальных интересов требует научного обсуждения и решения вопросов экономики, социологии, политики — трудовые и социальные права в отрыве от этих категорий только средствами трудового права и права социального обеспечения защитить очень сложно. Обеспечение занятости, защита прав человека труда занимают особое место в Конституции РФ и документах стратегического планирования, ведь труд является основным источником содержания семьи и, в известной степени, базовым условием совершенствования демографии. В то же время интересы работодателя, продиктованные экономическими законами, также не должны игнорироваться. Достижение компромисса невозможно вне системы социального партнерства,

позволяющей учитывать интересы не только сторон трудового договора, но и Российского государства, представляющего все население страны.

В обстоятельном научном исследовании нуждается влияние на рынок труда внедрения новых технологий искусственного интеллекта и автоматизации для того, чтобы стало возможным прогнозировать динамику рынка труда и потребностей в социальной защите. Следует активно изучать новые формы занятости, чтобы предложить их адекватное правовое регулирование, поскольку классический трудовой договор перестает быть монопольным средством организации труда. Правовое регулирование трудовой миграции и собственно миграции требует межотраслевого подхода, чтобы, с одной стороны, обеспечить потребности экономики России трудовыми ресурсами, с другой — не перегрузить национальную систему социального обеспечения.

Обозначенные А. Н. Савенковым проблемы были отмечены и в приветствии председателя Международного союза юристов, канд. юрид. наук **А.А. Требокова**, представителя Союза юристов Республики Сербия, президента Ассоциации теории и практики уголовного права Республики Сербия, д-ра юрид. наук, проф. **Станко Бятовича** и генерального директора издательства «Проспект», канд. юрид. наук **Л.В. Рожникова**, получили развитие в докладах и дискуссии участников конференции, модерлируемой **С.В. Маликовым** и **С.Ю. Чучей**.

Руководитель междисциплинарного Центра правовых исследований в области трудового права и права социального обеспечения, главный научный сотрудник сектора процессуального права ИГП РАН, заместитель председателя постоянной комиссии Международного союза юристов по юридическому образованию и юридической науке, д-р юрид. наук, проф. **С.Ю. Чуча** в докладе «*Обеспечение занятости, производительного труда и социальная защита в условиях гибридных правовых режимов*» отметил, что избежание использования традиционных правовых режимов — отличительная черта современного правоприменения в мировом масштабе. В России оно проявляется в ускорении создания правил поведения посредством повышения роли правительства и процесса законотворчества, а также расширении регионального нормотворчества, придании большей легитимности указаниям должностных лиц. Сформированные таким образом правовые режимы — направленный на противодействие распространению коронавируса, сопровождающий проведение специальной военной операции и др., можно назвать гибридными — собранными из элементов разных правовых режимов. Причем для такой конструкции используются элементы ординарного и нормативно закреплённых особых правовых режимов, подвергшиеся, однако, существенной трансформации — режим самоизоляции вместо императивных карантинных мероприятий, специальные меры в сфере экономики вместо специальных экономических мер, устанавливаемых Указом Президента РФ. Предполагается, что именно она будет сопровождать процессы деглобализации и определит особенности правового регулирования по меньшей мере ближайшего десятилетия.

Крупнейшая геополитическая катастрофа XX в. изменила российское трудовое право, приблизив его к западной модели, лишив конфронтационной идеологии, снизив гарантии прав работников и расширив полномочия работодателя по организации труда. Переходный период продлился с конца 1980-х годов и закончился с введением в действие Трудового кодекса РФ 1 февраля 2002 г. Несмотря на высокие стартовые стандарты, отечественному трудовому праву

на то, чтобы соответствовать не столь уж принципиально отличной модели, впитавшей в себя многие советские наработки и практики, потребовалось более десяти лет.

На рубеже 2020-х годов процесс деглобализации — глобальный процесс — начал оказывать воздействие на все правовые системы мира, включая Россию. И если в переходный период 90-х годов имелась созданная не без участия отечественных юристов модель, на которую ориентировалось меняющееся советское трудовое право, то сегодня такой модели нет — нормы и институты имплементируются из разных моделей или формируются внутри правовой системы, причем далеко не всегда комплексно, не успевая реагировать на вызовы, не имеющие прямых аналогов в прошлом.

В периоды чрезвычайных обстоятельств гражданские права безусловно ограничиваются. Но если это неизбежно, то лучше осуществлять такое ограничение в соответствии с тщательно проработанными заранее, а возможно и апробированными в меньшем масштабе нормами права с тем, чтобы нарушение гражданских прав носило объективный и ограниченный характер, основываясь при этом на фундаментальных правилах, а не на произволе, неизбежном в отсутствие качественного правового регулирования.

Какие же фундаментальные правила мы можем положить в фундамент правового регулирования с тем, чтобы в переходный период господства гибридных правовых режимов и в его результате сохранить, а возможно — и преумножить достижения человечества в деле справедливого регулирования трудовых, производственных и социально-защитных отношений, когда принцип законности в экстраординарных обстоятельствах перехода этого вовсе не гарантирует? Такими элементами фундамента могли бы стать базирующиеся на закреплённых в Конституции РФ традиционных духовно-нравственных ценностях институты, исторически присущие правовому регулированию труда и собственно обусловившие возникновение трудового права как самостоятельной частно-публичной отрасли со своим предметом и методом правового регулирования, распространяя их на новые формы организации труда. Это институты охраны труда, социального страхования и социального партнерства.

Продолжил обсуждение теоретической модели гибридных правовых режимов в докладе «*Гибридные правовые режимы в праве социального обеспечения: генезис и негативные проявления*» зав. Центром правового обеспечения социально-экономических реформ Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ИЗиСП), доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), канд. экон. наук, доцент, заслуженный юрист РФ **Ю.В. Воронин**. Анализ происхождения терминологии подвел докладчика к негативной трактовке гибридных режимов в правовой науке и выводу о том, что гибрид в праве нежизнеспособен. Гибридный правовой режим необходимо отличать от разумного заимствования, предполагающего адаптацию части к целому.

Причины появления гибридных правовых режимов — слом общественной жизни на рубеже 1990-х годов; ухудшающийся отбор кадров в государственном управлении, иллюзия простого и быстрого решения. Докладчиком приведены несколько примеров гибридных правовых режимов в праве социального обеспечения, ставших следствием гибридных реформ, таких как перевод досрочных пенсий в систему обязательного социального страхования

от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и др.

В докладе «*Конституционные гарантии в сфере трудовых отношений как элемент системы взаимной ответственности государства и личности*» первый заместитель директора Института, главный научный сотрудник сектора конституционного права и конституционной юстиции ИГП РАН, д-р юрид. наук, проф. **Е.В. Виноградова** выразила сомнение в необходимости внедрения в правовой понятийный аппарат термина «гибридный правовой режим», поскольку он, по сути, подменяет уже привычный — «смешанный».

В ходе состоявшейся дискуссии относительно правовой модели гибридных правовых режимов и гибридного правоприменения **С.Ю. Чуча** пояснил, что в части негативной оценки гибридных правовых режимов позиции выступивших докладчиков совпадают, но есть между ними и принципиальное отличие. Если **Ю.В. Воронин** категорически не приемлет «соединение несоединимого», то **С.Ю. Чуча** считает, что именно в начавшийся в 2020-е годы период деглобализации и смены технологических укладов, когда результаты такого перехода неясны и верифицированная модель строительства новой правовой системы отсутствует, гибридизация правоприменения и гибридные правовые режимы — меньшее из зол, нежели попытка никак не реагировать на быстро меняющиеся обстоятельства или системно, без изъятий, переходить на особые (специальные) правовые режимы, что неизбежно повлечет чрезмерное ограничение гражданских прав.

Правовой режим во время любого переходного периода **Ю.В. Воронин** называет гибридным. Но это не так — переход 1990-х годов в России происходил при наличии действующей и верифицированной западной модели общества, экономики и правового регулирования. В ходе реализации (строительства) на основе этой модели в России были ошибки и, возможно, умышленные отступления, но не было правовой и целеполагающей неопределенности, правовые нормы сквозь призму имеющейся модели заимствовались или создавались с учетом местного опыта. Проверенные нормы не нужно было изобретать умозрительно всякий раз, столкнувшись с проблемой. В современный же период в отсутствие моделей конечной и промежуточных приходится оперативно заимствовать правила из разных режимов и быстро, без практической апробации использовать их в конструируемой модели. Поэтому неверно, на взгляд **С.Ю. Чучи**, все негативные, неправильные или нерезультативные попытки изменения законодательства называть вслед за **Ю.В. Ворониным** гибридными.

Относительно терминологического замечания **Е.В. Виноградовой** **С.Ю. Чуча** пояснил, что гибридный правовой режим, безусловно, вид смешанного, но смешанный состоит из ординарного и особого (например, режим контртеррористической операции), действующих на определенной территории, причем оба они действуют без изъятий и одновременно. В нашем примере, режим КТО локализован и фактически права граждан ограничиваются на небольшой территории и на относительно короткий промежуток времени и, следовательно, ограничения касаются небольшого числа граждан.

Применение смешанных режимов не требует оперативной корректировки нормативной базы.

Смешанные режимы действуют периодически. Гибридные — один за другим, отдельные их элементы накладываются друг на друга — пересекаются по времени. Можно говорить о значительном (несколько десятилетий) периоде

гибридных правовых режимов и гибридного правоприменения — до завершения деглобализации и технологического перехода и стабилизации экономических, общественных и политических блоков и отношений.

К теории гибридного правоприменения обращались многие докладчики: **И.А. Костян**, профессор кафедры трудового права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, д-р юрид. наук, доц., почетный работник сферы образования РФ («*Парадигма трудового права в условиях гибридных правовых режимов*»); **М.М. Димидов**, доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), канд. юрид. наук («*Особенности функций трудового права в условиях гибридных правовых режимов*»); **М.М. Степанов**, ведущий научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства ИЗИСП, канд. юрид. наук, доц. («*Регулирование платформенной занятости в России как новый вид гибридного правового режима*»); **К.В. Ребец**, исполнительный секретарь, член Президиума Международного союза юристов, канд. юрид. наук («*Административно-правовая защита трудовых и социальных прав в условиях гибридного правоприменения*»); **А.К. Дубень**, ученый секретарь Института, старший научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности ИГП РАН, канд. юрид. наук («*Обеспечение безопасности персональных данных работников в условиях гибридных правовых режимов*»); **Т.В. Соколова**, младший научный сотрудник сектора процессуального права ИГП РАН («*Гибридные правовые режимы в российском законодательстве и международных актах и дистанционная занятость*»); **А.П. Неупокоев**, научный сотрудник сектора уголовного права, уголовного процесса и криминологии ИГП РАН («*Особенности восстановления прав, нарушенных неправосудным судебным актом в условиях гибридных правовых режимов*») и др. Дальнейшее ее обсуждение продолжилось по трем основным направлениям: разрешения актуальных практических проблем и определения правовых путей обеспечения занятости, производительного труда и социальной защиты в современных условиях гибридных правовых режимов.

Различным правовым аспектам обеспечения занятости посвящали выступления **А.А. Гришковец**, **А.Я. Петров**, **Ю.Б. Корсаненкова**, **А.Г. Авдей**, **Н.И. Минкина**, **Е.С. Батузова**, **А.В. Дзюбак**, **А.А. Лапатко** и другие участники конференции. Открывший научный диалог по этому направлению докладом «*Роль Правительства Российской Федерации в деле выработки и реализации государственной политики в области занятости и трудоустройства*» ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ИГП РАН, д-р юрид. наук, проф. **А.А. Гришковец** оценил характерные для гибридных правовых режимов изменения российского законодательства, направленные на усиление роли Правительства РФ в регулировании занятости. В результате конституционной реформы 2020 г. Правительство РФ обеспечивает реализацию принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, а его четыре полномочия в области трудовых отношений специально закреплены в ст. 17 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Безусловным приоритетом при этом является обеспечение занятости населения.

Профессор-исследователь департамента публичного права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ),

д-р юрид. наук, проф. **А.Я. Петров** в докладе *«Новый закон о занятости: дискуссионные вопросы»* отметил недостатки новейшего правового регулирования занятости, вызванные в том числе характерными для гибридных правовых режимов особенностями законодательной техники. Он подчеркнул, что отдельные нормы нового закона не являются оптимальными: не раскрыты основные понятия — население, мобильность трудовых ресурсов, национальный рынок труда и др.; вызывает недоумение содержание ст. 44 — ведь размеры пособия должны устанавливаться Правительством РФ, а не федеральным законом; понятие нелегальной занятости в ст. 66 представляется не только теоретически спорным, но и противоречащим принципиально важным ст. 1 и 2 данного Закона. Эти и другие замечания, которые могут быть объяснены только излишней поспешностью при работе над законопроектом в условиях гибридных правовых режимов, требуют незамедлительного исправления.

Целый ряд типичных в условиях действия гибридных правовых режимов изменений на российском рынке труда, направленных на обеспечение занятости, выделила в докладе *«Новые современные тренды на российском рынке труда и особенности его правового регулирования»* зав. кафедрой частного права Алтайского филиала РАНХиГС, канд. юрид. наук, доц. **Н.И. Минкина**. Она отметила, что одной из ключевых тенденций в России в XXI в. является дестандартизация трудовых отношений. Безусловно, ее ярким примером является развитие платформенной занятости и популярность дистанционного и гибридного труда, особенно среди молодежи. Выделяются и несколько новых трендов: рост числа самозанятых граждан; несоответствие спроса и предложения на рынке труда; высокая конкуренция работодателей за кадры. Полностью разделяя позицию С.Ю. Чучи, Н.И. Минкина дополняет ее указанием на весомую роль решений Конституционного Суда РФ в процессе законотворчества в период гибридных правовых режимов. Кроме того, повышенная роль Правительства РФ задает вектор исследованиям на рынке труда и принятию новых национальных программ.

Глобальный характер перехода к гибридному правоприменению с одновременным формированием соответствующих правовых режимов, отмеченный в докладе С.Ю. Чучи конкретными примерами правового регулирования новых форм занятости в зарубежных странах, проиллюстрировали доцент кафедры трудового права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, д-р юрид. наук, доц. **Ю.Б. Корсаненкова** (*«Правовое регулирование занятости через призму межотраслевых связей»*); доцент факультета права факультета права НИУ ВШЭ, канд. юрид. наук **Е.С. Батусова** (*«Правовое регулирование занятости в некоторых странах БРИКС»*); начальник научно-организационного отдела, научный сотрудник ИГП РАН, канд. юрид. наук **А.В. Дзюбак** (*«Обеспечение занятости в России и Королевстве Саудовская Аравия: сравнение правовых моделей регулирования рынка труда»*); зав. кафедрой современных технологий образования взрослых Института повышения квалификации и переподготовки кадров Гродненского государственного университета им. Янки Купалы (Республика Беларусь), канд. юрид. наук, доц. **А.Г. Авдей** (*«Социальная защита платформенных занятых: правовой аспект»*); студент Белорусского государственного университета (г. Минск) **А.А. Лапатко** (*«Правовое регулирование платформенной занятости в государствах — членах Европейского Союза»*) и др.

Так, **Е.С. Батусова** отметила, что в большинстве стран БРИКС в сфере занятости достаточно активно применяются инструменты гибридных правовых режимов. Вместе

с тем на специфику их реализации существенное влияние оказывают особенности правовых систем этих государств, что позволяет выделить две основные модели правового регулирования занятости в странах БРИКС: модель Южно-Африканской Республики и модель Китайской Народной Республики. Различие этих моделей состоит в том, что в ЮАР источниками трудового права являются решения судов (судебные прецеденты), а в Китае существует жесткое централизованное регулирование сферы занятости. Следовательно, при применении гибридных правовых режимов акцент в южноафриканской модели помимо законодательства приходится на общее право (*common law*), а в Китае — на директивные решения государственных органов.

Продолжая сообщения о результатах компаративистских исследований, **А.А. Авдей** исходит из того обстоятельства, что платформенная занятость — это современная гибкая форма занятости, которая является неотъемлемой частью платформенной экономики и обращает внимание на потребность дифференциации видов цифровых платформ в Союзном государстве и определении правосубъектности оператора данных платформ при формировании правовой регламентации труда и социальной защиты платформенных занятых.

Второй большой блок докладов был посвящен проблемам защиты трудовых прав и обеспечения производительного труда. Хотя доля трудовых договоров как оснований возникновения отношений занятости в условиях гибридных правовых режимов снижается, они продолжают сохранять доминирующее положение. Это глобальная тенденция, а потому многие выступления, например **Е.В. Сыченко**, доцента кафедры трудового и социального права СПбГУ, канд. юрид. наук (*«Расширение инструментария международного трудового права и возникновение транснационального трудового права»*); **В.М. Редкоуса**, ведущего научного сотрудника сектора административного права и административного процесса ИГП РАН, д-ра юрид. наук, проф. (*«Актуальные направления развития трудового законодательства в государствах — участниках СНГ»*); **Б.А. Оспановой**, судьи Акмолинского областного суда Республики Казахстан (*«Основные направления защиты трудовых прав по законодательству Республики Казахстан»*) и др., как и в предыдущем блоке, содержали результаты компаративистских исследований.

Так, **Б.А. Оспанова** отметила, что в связи с развитием цифровых технологий в Казахстане меняется система защиты индивидуальных прав работников. В ст. 138 ТК РК введено понятие дистанционной работы, добавлены новые положения, которые регулируют порядок взаимодействия с удаленными работниками. В понятийном аппарате отражены два варианта: дистанционная работа и комбинированная дистанционная работа. Применение цифровых технологий в правосудии по трудовым спорам заметно сокращает сроки рассмотрения дел.

Заместитель декана по учебной работе и образовательным инновациям юридического факультета Белорусского государственного университета (г. Минск), канд. юрид. наук, доц. **В.П. Скобелев** в докладе *«О некоторых особенностях рассмотрения судами дел о восстановлении на работе лиц, уволенных в связи с истечением срока действия контракта»* подверг глубокому анализу порядок и последствия увольнения работников в связи с истечением срока действия контракта в Республике Беларусь. При его нарушении для работника способом защиты может выступать

компенсация морального вреда, а для нанимателя — взыскание убытков в порядке ст. 9 ГК РФ.

Многие докладчики: **И.Р. Маматказин**, доцент кафедры трудового и международного права Пермского государственного национального исследовательского университета, канд. юрид. наук, доц. (*«Межотраслевое правовое регулирование при формировании и реализации социально-трудовых прав»*); **Е.В. Михайлова**, зав. сектором процессуального права ИГП РАН, д-р юрид. наук, доц. (*«Способы и формы защиты трудовых прав: междисциплинарный подход»*); **Т.Ю. Коршунова**, ведущий научный сотрудник отдела законодательства о труде и социальном обеспечении ИЗиСП, канд. юрид. наук, доц., и **О.В. Моцная**, ведущий научный сотрудник того же подразделения Института, канд. юрид. наук (*«О сущности межотраслевых связей трудового права»*); **Т.С. Насалевич**, судья Дзержинского районного суда города Новосибирска (*«Процедуры трудового права»*); **А.В. Серова**, доцент кафедры трудового права УрГЮУ им. В.Ф. Яковлева, канд. юрид. наук (*«Междисциплинарный подход в правовом регулировании доли внешних трудовых мигрантов на российском рынке труда»*), — акцентируют внимание на необходимости междисциплинарного подхода к защите трудовых прав, поскольку исключительно трудовыми средствами разрешить проблемы переходного периода гибридного правоприменения очевидно не удастся.

В докладе *«Цифровая трансформация государственного управления, влияющая на обеспечение производительности труда и соблюдение дисциплины»* докторант факультета подготовки научных и научно-педагогических кадров Академии управления МВД России, канд. юрид. наук, доц. **А.Г. Николаев** подчеркнул особенность современных гибридных правовых режимов — в мире активно проходит четвертая промышленная революция, согласно которой ближайшее будущее будет определяться внедрением в производство и обслуживание человеческих потребностей киберфизических систем. Россия также активно внедряет соответствующие элементы, в том числе и посредством цифровой трансформации государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы. Устанавливаемый технологический уклад общества напрямую влияет на состояние дисциплины и производительность труда. Многие действия и правила поведения работников подвергаются правовой алгоритмизации, а также установлению технологического контроля в их соблюдении.

Заведующий кафедрой теории государства и права, трудового права Южно-Уральского государственного университета (национальный исследовательский университет), канд. юрид. наук, доц. **М.С. Сагандыков** в докладе *«Социальное партнерство в сфере труда в контексте конституционных преобразований 2020 г.»* отметил, что конституционное закрепление социального партнерства придает уже существующим его формам новый вектор развития. Для реализации этого потенциала необходимы не только законодательные изменения Федерального закона «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений», но и надделение профсоюзов правом законодательной инициативы.

В докладе *«Применение гражданско-правовых регуляторов в трудовых спорах, связанных с возмещением морального вреда, причиненного работнику»* директор ОАНО «Школа права и экономики», доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения Российского государственного университета правосудия (РГУП), канд. юрид. наук, доц. **И.Ю. Воронов** подчеркнул, что судебная практика свидетельствует о пробелах в отраслевых правовых

регуляторах трудовых отношений. Суды при определении оснований и объема возмещения морального вреда, причиненного работнику, несмотря на позицию Верховного Суда РФ, опираются не только на трудовое законодательство, но и на ст. 151, 1099 и 1101 ГК РФ. Докладчик предложил устранить имеющийся пробел посредством изменения формулировки ст. 237 ТК РФ.

К междисциплинарным относятся и выступления, в основу которых положены сравнительно-исторические исследования актуальных трудовправовых проблем, — доклады *«Правовое регулирование трудовой миграции в Российской Федерации и религиозный вопрос сквозь призму сравнительно-исторического правоведения»* заместителя руководителя департамента теории права и сравнительного правоведения факультета права НИУ ВШЭ, доцента кафедры правоведения и практической юриспруденции Института общественных наук РАНХиГС, канд. юрид. наук, доц. **И.А. Шершневой-Цитильской** и *«Трудовое законодательство и трудовой договор в системе права России с XVIII по XXI в.: системность и суммативность междисциплинарного познания социального развития»* доцента Института права, социального управления и безопасности Удмуртского государственного университета, канд. юрид. наук, доц. **С.А. Соболева**. Изменение концептуальных основ современного трудового законодательства и трудового договора обусловлены объективными изменениями в экономике, в праве, а также влиянием правовых позиций Конституционного Суда РФ. Системный подход в междисциплинарном изучении истории формирования и развития трудового договора и трудового законодательства позволит избежать их смешения не только в прошлом, но и в настоящем, в условиях гибридных правовых режимов.

Многие выступающие на конференции отмечали национальную особенность гибридных правовых режимов — активное участие в правовом регулировании труда и правозащитной деятельности в трудовых отношениях Конституционного Суда РФ. Этим вопросам был посвящен доклад *«Гарантии работникам при увольнении по сокращению штата: в поисках баланса интересов»* руководителя Секретариата заместителя Председателя Конституционного Суда РФ, канд. юрид. наук, доц. **В.В. Коробченко**. Действующий правовой механизм увольнения работников в связи с сокращением численности или штата в части материальных гарантий не исключает необходимости его точечной настройки с тем, чтобы в большей мере обеспечить баланс интересов сторон трудового договора, но при этом не нарушить конституционный принцип уважения человека труда.

Отдельным аспектам защиты трудовых прав в условиях гибридных правовых режимов были посвящены доклады *«Распространение новых видов организации труда, в том числе дистанционного, в меняющихся условиях»* профессора кафедры организации судебной и прокурорско-следственной деятельности Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), д-ра юрид. наук, проф., почетного работника высшего профессионального образования РФ, заслуженного юриста РСО — Ала́ния **С.Х. Джигоева**; *«Дистанционная работа или офис: особенности заключения трудового договора»* доцента кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин Института государства и права Тюменского государственного университета, канд. юрид. наук, доц. **Ю.В. Холодионовой** и др.

Доклад *«К вопросу об эффективности правового регулирования трудоустройства инвалидов в условиях современных вызовов»* профессора кафедры трудового права и права социального обеспечения Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА),

д-ра юрид. наук, доц. **Р.Н. Жаворонкова** объединил все блоки повестки конференции, начиная с проблем обеспечения занятости, и обозначил переход к обсуждению третьего блока вопросов — особенностей и проблем социального обеспечения и социальной защиты в условиях гибридных правовых режимов.

Докладчик отметил, что эффективность правового регулирования должна обеспечиваться прогнозированием последствий, которые повлечет реализация тех или иных правовых норм. С этой позиции им проанализирован новый Федеральный закон о занятости населения, гл. 7 которого предусматривает, в частности, право работодателя, в целях выполнения установленной для него квоты, заключить с другой организацией соглашение о трудоустройстве в ней инвалидов. В короткий временной период указанная норма возможно и будет способствовать увеличению количества трудоустроенных инвалидов, однако в отдаленной перспективе подобное правовое регулирование содержит ряд рисков. Приведенные им примеры наглядно показывают, что при разработке базовых федеральных законов необходимо тщательно просчитывать результаты их воздействия на общественные отношения в долгосрочной перспективе.

В основу доклада «*Проблемы пенсионного страхования специальных субъектов*» старшего научного сотрудника отдела социального законодательства ИЗиСП, канд. юрид. наук **Н.В. Антоновой** были положены доктринальные представления о целевом назначении пенсии как главного и нередко единственного источника средств существования, включая специальных субъектов, а именно получателей «двойной пенсии» как по линии силовых ведомств, так и по линии Социального фонда России. На необходимость поиска механизма для справедливого учета прав получателей «двойной пенсии» не единожды обращал внимание Конституционный Суд РФ, и докладчик предлагает комплекс мер, направленных на нормативное обеспечение такого учета.

Продолжили дискуссию об особенностях социальной защиты в условиях гибридных правовых режимов профессор кафедры трудового права УрГЮУ им. В.Ф. Яковлева, д-р юрид. наук, доц. **Ю.В. Иванчина** («*Социальная защита работников: междисциплинарный подход*»); директор НИЦ развития государственной пенсионной системы Финансового университета, д-р экон. наук, проф., заслуженный экономист РФ **А.К. Соловьев** («*Пенсионная система в условиях глобальных и национальных рисков*») и др. В совместном докладе «*Цифровизация государственной социальной помощи и услуг отдельным категориям граждан: цифровой разрыв и юридические способы его преодоления*» главный научный сотрудник сектора процессуального права ИГП РАН, д-р юрид. наук **Н.В. Легова** и старший научный сотрудник того же сектора, канд. юрид. наук **Н.И. Соловьяненко** обратили внимание на то, что масштабная цифровизация, охватившая практически все сферы жизнедеятельности общества, оказала не только значительное воздействие на социальное положение гражданина, но и существенным образом повлияла на беспрепятственное получение социальных услуг отдельными категориями граждан. Следствием цифровизации стало такое явление, как цифровой разрыв (от англ. *digital divide*), или цифровое неравенство. Только сбалансированный подход, учитывающий межотраслевое и междисциплинарное взаимодействие норм, позволит наиболее эффективным способом защитить права граждан, исключая предпосылки для создания условий цифрового неравенства в сфере социальных услуг.

* * *

Состоявшееся в Институте государства и права РАН обсуждение, традиционной особенностью которого является участие в дискуссии специалистов разных отраслей права и направлений науки, ученых и практиков, помимо содержащихся в докладах предложений о межотраслевом и междисциплинарном подходе к устранению отдельных проблем в правовом регулировании труда и социальной защиты в условиях действия гибридных правовых режимов позволило сформулировать ряд общих выводов доктринального характера.

1. Гибридизация правоприменения и правовых режимов носит как явление всеобщий, глобальный характер, обусловленный глобальным переходом к новым технологическим укладам, организации экономики и производственных отношений, с одновременным глобальным же процессом деглобализации в экономико-политической сфере с разделением мирового политико-экономического пространства на отдельные блоки государств и транснациональных корпораций.

2. Гибридизация правовых режимов — объективная реакция государств на оригинальные глобальные процессы трансформации технологических, экономических, общественных и межгосударственных отношений, с высокой вероятностью обеспечивающая оптимальное правовое регулирование с минимально возможным временным ограничением прав граждан и организаций, позволяющим избежать, безусловно, тотального их нарушения системным введением особых (чрезвычайных, специальных) правовых режимов.

3. Гибридное правоприменение в России проявляется в ускорении создания правил поведения посредством убыстрения процесса законотворчества, повышения роли Правительства РФ в процессе нормотворчества, усиления влияния актов Конституционного Суда РФ на процесс правоприменения, а также расширении регионального нормотворчества и придания большей легитимности указанием должностных лиц.

4. Сформированные таким образом правовые режимы — направленный на противодействие распространению коронавируса, сопровождающий проведение специальной военной операции и др., являются гибридными — собранными из элементов разных правовых режимов. Причем для такой конструкции используются элементы ординарного и нормативно закрепленных особых (специальных) правовых режимов, подвергшиеся, однако, существенной трансформации — режим самоизоляции вместо императивных карантинных мероприятий, специальные меры в сфере экономики вместо специальных экономических мер, устанавливаемых Указом Президента РФ.

5. При разработке базовых федеральных законов в условиях гибридных правовых режимов необходимо тщательно прогнозировать результаты их воздействия на общественные отношения в долгосрочной перспективе. Желательно избегать изменения базовых нормативных актов, прибегая к специальному правовому регулированию, а при несоблюдении этого правила — быть готовым в будущем пересмотреть внесенные в ускоренном порядке нормы.

6. Период глобальных правовых режимов в России и мире обусловлен длительным процессом глобальной трансформации экономики и общества, итоговая модель которых, тем более верифицированная, как и сроки такой трансформации, не определены.

7. Предполагается, что формирование гибридных правовых режимов будет сопровождать процессы деглобализации, смены технологических укладов и определит особенности правового регулирования по меньшей мере ближайшего десятилетия.

8. Усиление роли Правительства РФ в условиях гибридных правовых режимов задает вектор исследованиям рынка

труда и занятости, производственной функции трудового права, а также принятия новых национальных программ, федеральных и региональных проектов в этой сфере.

Участники дискуссии договорились продолжить изучение и поиск решения обсуждаемых проблем, отразив их результаты в коллективной монографии.

Сведения об авторах

МАЛИКОВ Сергей Владимирович —
доктор юридических наук,
заместитель директора Института государства
и права по научной работе
Российской академии наук;
119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

ЧУЧА Сергей Юрьевич —
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник
сектора процессуального права
Института государства и права
Российской академии наук;
119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Authors' information

MALIKOV Sergey V. —
Doctor of Law,
Deputy Director of the Institute of State
and Law for Scientific Work
of the Russian Academy of Sciences;
10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

CHUCHA Sergey Yu. —
Doctor of Law, Professor,
Chief Researcher, Procedural Law Department,
Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences;
10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

УДК 349.2

**Ж.М.М. Бото, Э. Брамшубер и др. КОЛЛЕКТИВНЫЕ ПЕРЕГОВОРЫ
И ГИГ-ЭКОНОМИКА. ТРАДИЦИОННЫЙ ИНСТРУМЕНТ
ДЛЯ НОВЫХ БИЗНЕС-МОДЕЛЕЙ. Оксфорд: Харт, 2022. – 294 с.**

© 2025 г. К. Л. Томашевский^{1, *}, Т. А. Избиенова^{2, **}

¹Казанский инновационный университет им. В.Г. Тимирязова

²Марийский государственный университет, г. Йошкар-Ола

*E-mail: k_tomashevski@tut.by

**E-mail: nfnf1978@yandex.ru

Поступила в редакцию 14.02.2025 г.

Аннотация. В рецензии анализируется недавно изданная коллективная монография зарубежных ученых, представляющих преимущественно университеты Великобритании и Европейского Союза, посвященная проблемам коллективно-договорного регулирования, в том числе коллективным переговорам в условиях построения гиг-экономики. Рецензенты последовательно характеризуют две части этой книги, которые подразделены на 14 глав. Основное внимание в рецензируемой книге уделено таким вопросам, как включение платформенных занятых (водителей агрегаторов такси, курьеров платформ по доставке еды и т.п.) в коллективно-договорный процесс, обсуждаются положения проекта Директивы Европейского Союза об улучшении условий труда на платформе, судебная практика судов Великобритании, Франции и других стран по трудовым спорам платформенных занятых с цифровыми платформами Uber, Glovo.

Ключевые слова: коллективные переговоры, коллективные договоры, работники, работодатели, платформенный занятый, цифровые платформы, условия труда, судебная практика.

Цитирование: Томашевский К.Л., Избиенова Т.А. Ж.М.М. Бото, Э. Брамшубер и др. Коллективные переговоры и гиг-экономика: традиционный инструмент для новых бизнес-моделей // Государство и право. 2025. № 4. С. 217–222.

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 25-28-01387, <https://rscf.ru/project/25-28-01387/> «Коллективные трудовые права работников в условиях формирования концепции “сервисного государства 2.0”».

DOI: 10.31857/S1026945225040165

**J.M.M. Boto, E. Brameshuber et al. COLLECTIVE BARGAINING
AND THE GIG ECONOMY. A TRADITIONAL TOOL FOR NEW
BUSINESS MODELS. Oxford: Hart, 2022. – 294 pp.**

© 2025 К. Л. Tomashevski^{1, *}, Т. А. Izbienova^{2, **}

¹Timiryasov Kazan Innovative University

²Mari State University, Yoshkar Ola

*E-mail: k_tomashevski@tut.by

**E-mail: nfnf1978@yandex.ru

Received 14.02.2025

Abstract. The review analyzes a recently published collective monograph by foreign scientists, mainly representing universities from the UK and the European Union, devoted to the problems of collective bargaining regulation, including collective bargaining in the context of building a gig economy. The reviewers consistently characterize the two parts of this book, which are divided into 14 chapters. The main attention in the reviewed book is paid to such issues as the inclusion of platform workers, such as taxi aggregator drivers, food delivery platform couriers, etc. in the collective bargaining process, discusses the provisions of the European Union Directive on improving working conditions on the platform, the judicial practice of the courts of Great Britain, France and other countries on labor disputes of platform workers with digital platforms Uber, Glovo.

Key words: collective bargaining, collective agreements, employees, employers, platform worker, digital platforms, working conditions, judicial practice.

For citation: *Tomashevski, K.L., Izbienova, T.A. (2025). J.M.M. Boto, E. Brameshuber et al. Collective bargaining and the gig economy. A traditional tool for new business models // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 4, pp. 217–222.*

The study was carried out at the expense of the grant of the Russian Science Foundation No. 25-28-01387, <https://rscf.ru/project/25-28-01387/> “Collective labor rights of employees in the context of the formation of the concept of the “service state 2.0””.

Рецензируемая монография¹ подготовлена ведущими европейскими учеными-юристами, представляющими Университет Сантьяго-де-Компостела (Испания), Университет Вены (Австрия), Колледж Магдалены, Оксфорд (Великобритания), Университет прикладных наук Гамбурга (Германия) и др.

Во введении соредакторами, профессорами **Ж.М.М. Бото**, **Э. Брамшубер** объясняется актуальность, научная новизна и практическая значимость данного монографического исследования. В некоторых странах Европейского Союза (ЕС) коллективные переговоры для гиг-работников возможны в теории и имеют место на практике. Порой закон допускает, помимо коллективных переговоров для обычных работников, проведение коллективных переговоров для экономически зависимых работников. Один из вопросов, на который пытались ответить авторы монографии, заключается в том, насколько коллективные переговоры и заключаемые коллективные соглашения с экономически зависимыми работниками соответствуют антимонопольному законодательству. Отмечается, что работники гиг-экономики порой неохотно вступают в традиционные профсоюзы. Более того, сами профсоюзы не всегда готовы решать эту проблему. Чтобы создать сильную модель представительства гиг-работников, следует вынести на обсуждение идею «умных» профсоюзов, что может в конечном счете привести к тому, что «приложения станут конкурировать с приложениями»: в модели бизнеса, основанной на отношении цифровой репутации, как для работников, так и для компаний, профсоюзы должны адаптировать и использовать эти новые формы общения. Заметим, что ряд западных ученых (А. Алоизи, Н. Коунторис, В. де Стефано, Х. Стилогианнис) еще в 2019–2021 гг. пытались путем толкования международных трудовых стандартов расширить сферу коллективных прав, подведя под нее нестандартных гиг-работников, тем самым ограничив одностороннее применение договорных и иных условий труда².

¹ См.: *Бото Ж.М.М., Брамшубер Э. и др.* Коллективные переговоры и гиг-экономика: традиционный инструмент для новых бизнес-моделей. Оксфорд: Харт, 2022. — 294 с.

² См.: *Aloisi A.* Negotiating the digital transformation of work: non-standard workers' voice, collective rights and mobilisation practices in the platform economy? // SSRN Electronic Journal. June 2019. URL: https://www.researchgate.net/publication/333811587_Negotiating_the_Digital_Transformation_of

В гл. 1, посвященной коллективным переговорам и гиг-экономике (реальность и возможности), испанский ученый **Ж.М.М. Бото** обращает внимание на то, что выполнение традиционных видов трудовой деятельности в гиг-экономике является скрытой проблемой, а ее регулирование крайне разнообразно в государствах — членах ЕС. Статистика показывает, что существует значительное количество т.н. работников временного найма в некоторых государствах — членах ЕС, таких как Германия, Италия и Испания. В то же время в других государствах ЕС, например в Польше, Румынии и Венгрии, их число не столь значительно. Виды деятельности, реализуемые под названием «гиг-экономика» или «платформенная экономика», различаются между собой. Существуют многочисленные классификации этих форм занятости. Но в целом платформенную занятость можно разделить на два основных типа: т.н. офлайн-занятость, или *work-on-demand* (работа по требованию), и «краудворк», или *crowdwork* (работа толпы)³.

После некоторых первоначальных моментов дезориентации относительно новой идеи подчиненности, как замечает Ж.М.М. Бото, в деятельности цифровых трудовых платформ наметился перелом, который приводит к рассмотрению платформенных занятых в качестве обычных работников, как показали судебные решения, принимавшиеся во Франции, Италии, Нидерландах, Испании и Соединенном Королевстве. Рассмотрение платформенных занятых в качестве наемных работников, если верить

Work_Non-Standard_Workers'_Voice_Collective_Rights_and_Mobilisation_Practices_in_the_Platform_Economy#fullTextFileContent (дата обращения: 07.02.2025); *Countouris N., De Stefano V.* New Trade Union Strategies for New Forms of Employment. Brussels, 2019; *Stylogiannis Ch.* Freedom of association and collective bargaining in the platform economy: A human rights-based approach and an over increasing mobilization of workers // *International Labour Review*. 2021. No. 162. Iss. 1. Pp. 123–145. DOI: 10.1111/ilr.12340

³ См.: *Лютюв Н.Л., Войтковская И.В.* Водители такси, выполняющие работу через онлайн-платформы: каковы правовые последствия «уберизации» труда? // Актуальные проблемы рос. права. 2020. Т. 15. № 6. С. 149–159. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.115.6.149-159; *Томашевский К.Л., Чичина Е.В.* Правовое регулирование платформенной занятости в России и за рубежом: проблемы и перспективы // Государство и право. 2024. № 12. С. 101–110. DOI: 10.31857/S1026945224120102; *Куренной А.М., Томашевский К.Л.* Трудовые вопросы в условиях построения цифровой экономики // Вестник Московского ун-та. Сер. 11. Право. 2024. Т. 64. № 4. С. 247–250.

прогнозу автора, приведет в будущем к повышению роли коллективных переговоров.

Коллективные соглашения могли бы стать средством вовлечения людей, которые работают в реалиях гиг-экономики, и, следовательно, обеспечить минимальный уровень их социально-трудовой защиты. Заметим, что схожие предложения высказывались британцем Дж.-А. Прасслом⁴ и российским ученым С.Ю. Чучей⁵.

Итальянский ученый Ч. Гарбуйо считает, что «коллективные переговоры могут и должны способствовать формированию новой цифровой культуры труда, чтобы продвигать синергетический и неконфликтный подход к преодолению существующих проблем» в гиг-экономике⁶.

Так, посредством коллективных договоров и иных социально-партнерских соглашений стороны могли бы, например, урегулировать вопросы ввода данных в автоматизированные системы найма (в том числе с применением искусственного интеллекта), продвижения по службе как обычных работников, так и платформенных занятых, а также пределы алгоритмического контроля за выполнением работниками норм и охраны труда, соблюдением рабочего времени и дисциплины.

В гл. 2 «Границы между коллективными соглашениями и нормативным законодательством в гиг-экономике» итальянский ученый П. Лой задумывается над следующей дилеммой регулирования в работе цифровой платформы: чему отдать предпочтение — нормативным правовым актам, коллективным договорам или прецедентному праву? Автор главы также пытается найти ответы на вопросы о том, следует ли выделить какую-либо общую тенденцию применительно к соблюдению традиционных моделей регулирования гиг-занятых. В частности, как коллективный договор как нормативный источник изменил соотношение с другими нормативными источниками трудового права, такими их видами, как акты трудового законодательства и прецедентное право. Одна из возможных перспектив, по мнению П. Лой, состоит в том, чтобы рассмотреть, можно ли по-прежнему определять статутное законодательство как вспомогательный источник регулирования для коллективных субъектов трудового права и можно ли по-прежнему рассматривать коллективные договоры и соглашения как вспомогательные источники регулирования. Другая перспектива заключается в оценке того, следует ли рассматривать коллективные договоры в качестве предпочтительных источников регулирования, и должно ли статутное законодательство ограничивать свою роль определением основных коллективных и индивидуальных трудовых прав. Важную роль в поддержании коллективных переговоров как источника регулирования играет не только законодательство, но и прецедентное право. Вспомогательную функцию прецедентного права можно увидеть в судебных разбирательствах по поводу классификации платформенных занятых. Отнесение платформенных занятых к категории

наемных работников, безусловно, расширяет сферу применения коллективных договоров.

Глава 3 «Долгий путь к регулированию платформенного труда в ЕС» написана итальянским профессором Л. Раци. В ней проанализирован непростой путь по разработке проекта Директивы ЕС об улучшении условий труда при работе на платформе, которая была принята лишь в 2024 г. и с 1 декабря 2024 г. вступила в силу. При ее разработке Еврокомиссия стремилась уважать автономию государств-членов и принципы субсидиарности и пропорциональности. Заметим, что достаточно подробный анализ принятой в 2024 г. Директивы ЕС об улучшении условий труда при работе на платформе был проведен в коллективной монографии, изданной в Минске⁷.

Л. Раци отмечает, что социальные партнеры на национальном и даже местном уровнях проявляют инициативу, предлагая альтернативные формы сотрудничества или даже организуя забастовки и подписывая коллективные соглашения. Причем и то, и другое осуществляется в нормативном вакууме и возлагает чрезмерную ответственность на самих социальных партнеров, а также на судебную систему. Ученый достаточно критично оценил проект Директивы (по состоянию на 2022 г.), считая, что он игнорирует зачаточные формы коллективного представительства и коллективные переговоры, которые в двух областях уже применяются и при работе через онлайн-приложения (*on demand via apps*), и в форме *crowdwork*. С последним утверждением можно поспорить, так как краудворкерам гораздо сложнее объединяться в профсоюзы и проводить коллективные переговоры, учитывая разобщенный характер заказов, которые они получают на платформе, и их территориальную «разбросанность», в том числе по разным странам мира.

Для сравнения: в России в условиях аналогичного «правового вакуума» в части регулирования платформенной занятости наблюдается разнородная судебная практика относительно квалификации отношений водителей и курьеров, работающих через онлайн-приложения, в качестве трудовых отношений или гражданско-правовых отношений, основанных на самозанятости⁸. При этом в разработанном проекте федерального закона «О платформенной экономике в Российской Федерации»⁹ закладывается исключительно цивилистический подход к урегулированию отношений цифровых трудовых платформ и платформенных занятых, что в случае его принятия существенно ограничит эту категорию лиц в социально-трудовых правах, включая и в праве на ведение коллективных переговоров.

В гл. 4 «Коллективные переговоры для платформенных занятых и Европейская социальная хартия» словенский ученый Б. Кресал пытается взглянуть на проблематику включения платформенных занятых в коллективно-договорной процесс через призму норм Европейской социальной хартии, принятой в рамках Совета Европы (далее — Хартия)¹⁰.

⁷ См.: Мотина Е.В., Томашевский К.Л., Чичина Е.В. Правовое регулирование нетипичных форм занятости в условиях цифровизации и региональной интеграции. Минск, 2024. С. 134–151.

⁸ См.: Лютов Н.Л., Войтовская И.В. Указ. соч.; Томашевский К.Л., Павлова А.Л. Работа через онлайн-приложения: пробелы законодательства России и актуальная судебная практика // Евразийский юрид. журнал. 2024. № 11. С. 234–236.

⁹ Подготовлен Минэкономразвития России 22.11.2024 г. (см.: URL: <https://base.garant.ru/57007713/> (дата обращения: 07.02.2025)).

¹⁰ Европейская социальная хартия прекратила действие в отношении России с 16.03.2022 г. согласно Федеральному закону от 28.02.2023 № 43-ФЗ.

⁴ См.: Крылов К.Д., Куренной А.М., Адамс-Прассл Дж. и др. Обзор дискуссионной сессии Петербургского Международного юридического форума «Работник и работодатель: партнеры или попутчики?» (21 мая 2021 г., Санкт-Петербург, Россия) // Трудовое и социальное право. 2021. № 3 (39). С. 64, 65.

⁵ См.: Чуча С.Ю. Обеспечение и защита социально-трудовых прав в условиях трансформации сферы труда и занятости. М., 2024. С. 221.

⁶ Garbuio Ch. Digitalization, Labour Market and Collective Bargaining // Italian Labour Law e-Journal. 2023. Iss. 2. Vol. 16. P. 73. DOI: 10.6092/issn.1561-8048/18370

Основное внимание автора привлечено к толкованию § 2 ст. 6 Хартии, в которой предусмотрено право на ведение коллективных переговоров между работодателями или организациями работодателей и профсоюзами организаций в целях регулирования условий труда. Причем ни о цифровых платформах, ни о платформенных занятых в данной норме Хартии ничего не сказано. Учитывая фундаментальный право-защитный характер права на коллективные переговоры, которое признано в конституционном, европейском и международном праве, в том числе в Хартии, это право, по мнению Б. Кресал, «должно быть эффективно реализовано и гарантировано платформенным занятым, которые нуждаются в такой защите, независимо от их статуса занятости, будь то наемные работники, самозанятые или в “третьей”, промежуточной категории»¹¹.

Глава 5 «Роль национальных судов в защите платформенных занятых: сравнительный анализ», написанная совместно британцем **Дж. Адамс-Прасслом**, французской **С. Лаулом** и испанкой **И.М. Васкес**, имеет ярко выраженный сравнительно-правовой аспект по трем странам: Великобритания, Франция и Испания. В этой главе авторы обстоятельно обсуждают серию недавних громких решений по платформам Take Eat Easy и Uber в Кассационном суде Франции, дело о труде на платформе Glovo в Верховном суде Испании и дело Uber в Верховном суде Великобритании. Ученые сравнивают эти дела судов трех стран, выявляя сходства и различия в правовых подходах и установлении фактов, политических мерах реагирования и правоприменении, а также более широкие последствия для бизнес-модели гиг-экономики, включая последствия как для индивидуальных прав, так и для коллективного представительства гиг-работников. Обсуждение в главе построено по следующей логической схеме. В разд. II излагается национальный контекст и соответствующие правовые положения во французском, испанском и британском законодательстве, упорядоченные в хронологической последовательности за период с 2020 по 2021 г. В разд. III подробно рассматривается каждое постановление и проводится его анализ, доктринальная и практическая значимость для каждого правового порядка. Раздел IV посвящен более широким перспективам, изучению различных политических и оперативных ответов на разных рынках, а разд. V завершается серией заключительных сравнений и замечаний.

В гл. 6 и 7 монографии анализируются следующие два аспекта проблемы коллективных переговоров в гиг-экономике: во-первых, почему коллективные переговоры являются «обязательным условием» для платформенных занятых и как этого добиться (написаны венгерскими учеными **Т. Дьюлавари** и **Г. Картнас**); во-вторых, добровольные обязательства как альтернатива, инструменты для установления стандартов. Пример немецкого «Кодекса поведения как оплачиваемого краудсорсинга к лучшему» (представлено немецким исследователем **Дж. Брокман**).

В гл. 8 «Умный профсоюз: новые стратегии цифровизации» профессор румынского университета **Ф. Росиору** рассматривает новую роль профсоюзов и их стратегии, используемые для эффективного представительства платформенных работников. Автор резюмирует, что в индустрии 4.0 профсоюзам часто приходится изобретать велосипед, чтобы стать адаптированными и доступными для работников платформы и новых моделей работы. Она приводит некоторые результаты исследования умных технологий,

инновационных стратегий профсоюзной защиты (в первую очередь социальных сетей, мессенджеров, профсоюзных онлайн-платформ по примеру учрежденной германским профсоюзом Fair Crowd Work), используемых профсоюзами для охвата всех работников для «победы над платформами в их собственной игре».

Оценивая перспективы организации подобной защиты, представляется уместным возразить, что на данный момент рабочие или профсоюзные корпорации платформенных занятых скорее изучаются, чем фактически создаются, а «классические» профсоюзы испытывают определенную растерянность по отношению к нетипично занятым.

В гл. 9 «Алгоритмы, дискриминация и коллективные переговоры» португальского исследователя **Т.К. Морейры** поднимается вопрос о дискриминации, порождаемой внедрением алгоритмического принятия решений в сфере труда, поскольку многие из используемых сегодня моделей непрозрачны, нерегулируемы и неоспоримы, даже если они ошибочны; они часто отражают предубеждения, существующие в реальном мире.

В то же время автор признает, что использование автоматизированной обработки данных — неизбежный процесс, в связи с чем возрастает важность регулирования данных отношений через правовой инструментарий ЕС, в том числе Общий регламент по защите персональных данных (GDPR), с помощью которого унифицируется защита персональных данных.

Действенным механизмом защиты от дискриминации при принятии алгоритмических решений может стать использование социальными партнерами коллективных переговоров, где стороны будут регулировать вопросы как ввода данных в автоматизированные системы, так и устанавливать последующий контроль над данными, создаваемыми такими системами. Аналогичным образом в коллективных договорах целесообразно включать положения, регулирующие механизм использования алгоритмов при распределении управленческих задач, организации работы, оценке эффективности и продвижения по карьерной лестнице, особенно при занятости через цифровые трудовые платформы, увеличивающие организационный и технологический разрыв между работодателем и гиг-работником, что позволит избежать потенциальной предвзятости и дискриминации.

Глава 10 «Защита гиг-работников от расторжения контрактов: не для всех?», написанная польским ученым **Я. Томшем**, посвящена конкретному аспекту индивидуальных отношений с работниками гиг-экономики: расторжению договора о найме и возможных мерах по защите от увольнения. После общего изложения вопроса исследователь, анализируя нормативную правовую базу ЕС, в том числе Регламент ЕС № 2019/1150, делает закономерный вывод о сложности обеспечения гарантий от необоснованного прекращения договоров с лицами, занятыми посредством онлайн-платформ, даже в случае обращения за судебной защитой. Вследствие этого Я. Томшеш видит в качестве допустимой альтернативы законодательному регулированию этого вопроса использование коллективных действий путем объединения в профессиональные союзы и организации коллективных акций.

В гл. 11 «Личностный аспект коллективных переговоров в гиг-экономике: испанская перспектива», подготовленной представителем Мадридского университета **Д. Перез дель Прадо**, анализируются данные о состоянии европейского и отдельно испанского рынка труда с участием

¹¹ См.: Boto J.M.M., Brameshuber E. Collective Bargaining and the Gig Economy: A Traditional Tool for New Business Models. Oxford: HART, 2022. P. 73.

интернет-платформ. Автор, акцентируя внимание на толковании понятия «работник» в испанской правовой системе, прослеживает динамику формирования национальной судебной практики в части ограничения самозанятых от наемных работников и характеризует испанский закон *Riders' Law* («Закон о курьерах»), в котором говорится о презумпции трудовых отношений в отношении курьеров. Закон был принят в результате переговоров между социальными партнерами и стал первым в ЕС актом, касающимся платформенных занятых.

Глава 12 «Недостатки североамериканской модели коллективных переговоров в отношении работников платформ: турецкая перспектива», подготовленная профессором из Турции **К. Доган Енисей**, посвящена анализу турецкой модели гиг-занятости, где работники и самозанятые могут объединяться в один профсоюз, но при этом право на ведение коллективных переговоров предоставляется только субъектам трудовых отношений. Рассуждая о проблематике защиты прав нетипичных занятых в Турецкой Республике, автор приходит к выводу о целесообразности распространения права на ведение коллективных переговоров на платформенных занятых и перенесения социального диалога с уровня одного работодателя на отраслевой, что позволит занятым вне зависимости от их статуса эффективно взаимодействовать с одним и тем же профсоюзом.

Характеризуя польское законодательство о профессиональных союзах и коллективных переговорах в гл. 13 «Расширение персональной сферы действия коллективных переговоров как шанс для гиг-работников? Польский пример» профессор Варшавского университета **Л. Писарчик** и молодой исследователь **М. Козак-Масницкая** предлагают рассматривать его как иллюстрацию тезиса крупнейшего ученого в области трудового права XX в. О. Кан-Фройнда о том, что «эффективность закона зависит скорее от реальной власти субъектов трудового права, чем от юридических решений»¹².

Ученые, анализируя нормы национального трудового права, отмечают крайне неясное правовое положение гиг-работников этой страны. Глобальные проблемы усиливаются двумя специфическими чертами польского рынка труда: его динамичным (даже неконтролируемым) развитием и глубоким кризисом коллективных переговоров. К сожалению, Польша еще не создала работоспособную систему коллективных переговоров, действенно охватывающую несколько работодателей, аналогия — российский отраслевой уровень. Коллективные договоры в стране на момент написания монографии объединяли лишь 12,5% сотрудников, а уровень самозанятости в стране продолжал оставаться одним из самых высоких в Европе. Несмотря на то что польское законодательство признало за отдельными самозанятыми право на объединение в профсоюзы, право на участие в заключении коллективных договоров на них не распространяется, в результате чего самозанятые лишены необходимой защиты. Однако без структурных изменений социальный диалог, возможный с юридической точки зрения, не будет играть большой практической роли для занятых в сфере гиг-экономики.

Глава 14 «Фундаментальное право на ведение коллективных переговоров для лиц, подобных работникам», написанная профессором Венского университета **Э. Брамшубер**, поделена на три раздела, в первом из которых делается

закономерный вывод о неизбежности вовлечения в сферу коллективных переговоров «третьей категории занятых», именуемых в германском и австрийском правопорядке как «лица, подобные работникам».

Во втором разделе главы анализируется фактическая и правовая ситуация в отношении коллективных переговоров для лиц, не являющихся работниками, и дается классификация коллективных договоров. В заключительном разделе сделаны выводы в свете проекта Руководящих принципов по применению законодательства ЕС о конкуренции к коллективным соглашениям, касающимся условий труда индивидуальных самозанятых лиц.

Следует отметить, что на момент подготовки данной статьи Европейская комиссия уже приняла Руководящие принципы применения антимонопольного законодательства ЕС к коллективным договорам в отношении условий труда индивидуальных самозанятых лиц. Принципы разъясняют, когда определенные самозанятые могут проводить коллективные переговоры об улучшении условий труда, не нарушая при этом правила конкуренции. В частности, это возможно в отношении самозанятых, которые пребывают в ситуации, сопоставимой с работниками, либо же которые «находятся в слабой переговорной позиции».

* * *

В заключение выскажем общее положительное впечатление о высокой степени актуальности, широте сравнительно-правового аспекта проведенного монографического исследования на тему коллективных переговоров и гиг-экономики. Книга поднимает те же вопросы, с которыми сталкивается и российская правовая действительность в условиях построения гиг-экономики. Интересен европейский опыт как законодательного урегулирования коллективно-договорных отношений с платформенными занятыми (гиг-работниками), в том числе в Директиве ЕС 2024 г., так и складывающаяся судебная практика Великобритании, Германии, Испании, Франции и других государств — членов ЕС. Данная монография представляет несомненный интерес для ученых, юристов-практиков, преподавателей, аспирантов, соискателей и студентов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Крылов К.Д., Куренной А.М., Адамс-Прассл Дж. и др. Обзор дискуссионной сессии Петербургского Международного юридического форума «Работник и работодатель: партнеры или покупатели?» (21 мая 2021 г., Санкт-Петербург, Россия) // Трудовое и социальное право. 2021. № 3 (39). С. 59–65.
2. Куренной А.М., Томашевский К.Л. Трудоправовые вопросы в условиях построения цифровой экономики // Вестник Московского университета. Сер.11. Право. 2024. Т. 64. № 4. С. 247–250.
3. Лютов Н.Л., Войтковская И.В. Водители такси, выполняющие работу через онлайн-платформы: каковы правовые последствия «уберизации» труда? // Актуальные проблемы рос. права. 2020. Т. 15. № 6. С. 149–159. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.115.6.149-159
4. Мотина Е.В., Томашевский К.Л., Чичина Е.В. Правовое регулирование нетипичных форм занятости в условиях цифровизации и региональной интеграции. Минск, 2024.
5. Томашевский К.Л., Павлова А.Л. Работа через онлайн-приложения: пробелы законодательства России и актуальная

¹² Davies P., Freedland M. Kahn-Freund's Labour and the Law. 3rd ed. London, 1983.

- судебная практика // Евразийский юрид. журнал. 2024. № 11. С. 234–236.
6. *Томашевский К.Л., Чичина Е.В.* Правовое регулирование платформенной занятости в России и за рубежом: проблемы и перспективы // Государство и право. 2024. № 12. С. 101–110. DOI: 10.31857/S1026945224120102
 7. *Чуча С.Ю.* Обеспечение и защита социально-трудовых прав в условиях трансформации сферы труда и занятости. М., 2024.
 8. *Aloisi A.* Negotiating the digital transformation of work: non-standard workers' voice, collective rights and mobilisation practices in the platform economy? // SSRN Electronic Journal. June 2019. URL: https://www.researchgate.net/publication/333811587_Negotiating_the_Digital_Transformation_of_Work_NonStandard_Workers'_Voice_Collective_Rights_and_Mobilisation_Practices_in_the_Platform_Economy#fullTextFileContent (дата обращения: 07.02.2025).
 9. *Boto J.M.M., Brameshuber E.* Collective Bargaining and the Gig Economy: A Traditional Tool for New Business Models. Oxford, 2022.
 10. *Countouris N., De Stefano V.* New Trade Union Strategies for New Forms of Employment. Brussels, 2019.
 11. *Davies P., Freedland M.* Kahn-Freund's Labour and the Law. 3rd ed. London, 1983.
 12. *Garbuio Ch.* Digitalization, Labour Market and Collective Bargaining // Italian Labour Law e-Journal. 2023. Iss. 2. Vol. 16. Pp. 60–75.
 13. *Stylogiannis Ch.* Freedom of association and collective bargaining in the platform economy: A human rights-based approach and an over increasing mobilization of workers // International Labour Review. 2021. No. 162. Iss. 1. Pp. 123–145. DOI: 10.1111/ilr.12340
 3. *Lyutov N.L., Voitkovskaya I.V.* Taxi drivers who perform work through online platforms: what are the legal consequences of the “uberization” of labor? // Actual problems of Russ. law. 2020. Vol. 15. No. 6. Pp. 149–159. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.115.6.149-159 (in Russ.).
 4. *Motina E.V., Tomashevski K.L., Chichina E.V.* Legal regulation of atypical forms of employment in the context of digitalization and regional integration. Minsk, 2024 (in Russ.).
 5. *Tomashevski K.L., Pavlova A.L.* Work through online applications: gaps in Russian legislation and current judicial practice // Eurasian legal journal. 2024. No. 11. Pp. 234–236 (in Russ.).
 6. *Tomashevski K.L., Chichina E.V.* Legal regulation of platform employment in Russia and abroad: problems and prospects // State and Law. 2024. No. 12. Pp. 101–110. DOI: 10.31857/S1026945224120102 (in Russ.).
 7. *Chucha S. Yu.* Ensuring and protecting social and labor rights in the context of the transformation of the sphere of labor and employment. M., 2024 (in Russ.).
 8. *Aloisi A.* Negotiating the digital transformation of work: non-standard workers' voice, collective rights and mobilisation practices in the platform economy? // SSRN Electronic Journal. June 2019. URL: https://www.researchgate.net/publication/333811587_Negotiating_the_Digital_Transformation_of_Work_NonStandard_Workers'_Voice_Collective_Rights_and_Mobilisation_Practices_in_the_Platform_Economy#fullTextFileContent (accessed: 07.02.2025).
 9. *Boto J.M.M., Brameshuber E.* Collective Bargaining and the Gig Economy: A Traditional Tool for New Business Models. Oxford, 2022.
 10. *Countouris N., De Stefano V.* New Trade Union Strategies for New Forms of Employment. Brussels, 2019.
 11. *Davies P., Freedland M.* Kahn-Freund's Labour and the Law. 3rd ed. London, 1983.
 12. *Garbuio Ch.* Digitalization, Labour Market and Collective Bargaining // Italian Labour Law e-Journal. 2023. Iss. 2. Vol. 16. Pp. 60–75.
 13. *Stylogiannis Ch.* Freedom of association and collective bargaining in the platform economy: A human rights-based approach and an over increasing mobilization of workers // International Labour Review. 2021. No. 162. Iss. 1. Pp. 123–145. DOI: 10.1111/ilr.12340

REFERENCES

Сведения об авторах

ТОМАШЕВСКИЙ Кирилл Леонидович — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского и предпринимательского права Казанского инновационного университета им. В.Г. Тимирязова; 420111 г. Казань, ул. Московская, д. 42
ORCID: 0000-0002-4098-4943

ИЗБИЕНОВА Татьяна Александровна — кандидат юридических наук, доцент, заместитель декана, Марийский государственный университет; 424000 г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, д. 1
ORCID: 0000-0002-1143-3851

Authors' information

TOMASHEVSKI Kirill L. — Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Civil and Business Law, Timiryasov Kazan Innovative University; 42 Moskovskaya str., 420111 Kazan, Russia

IZBIENOVA Tatiana A. — PhD in Law, Associate Professor, Deputy Dean, Mari State University; 1 Lenin Square, 424000 Yoshkar Ola, Russia