ISSN 1608-8794

2•2026

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА и ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

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

САРАТОВ • МОСКВА

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

Статьи, ранее опубликованные, а также принятые к опубликованию в других журналах, редколлегией не рассматриваются.

Все статьи проходят процедуру внешнего двойного «слепого» рецензирования.

Текст печатается в текстовом редакторе MS Word шрифтом Times New Roman 14 кегля (размера) через 1,5 интервала (28-30 строк на странице). Все поля по 2 сантиметра. Тип файла в электронном виде – RTF.

Оптимальный объем рукописи – 6–10 страниц. Рукопись должна быть подписана автором (соавторами). Одновременно с рукописью в редакцию направляется электронная версия материалов на электронный адрес издателя: i_gp@ssla.ru.

В журнале принята затекстовая система библиографических ссылок, оформленных в соответствии с **ГОСТ 7.0.5–2008**, с размещением в тексте номера источника и страницы в квадратных скобках. **В списке литературы нумерация источников должна соответствовать очередности ссылок на них в тексте.**

К рукописи обязательно должны прилагаться:

– сведения об авторе (соавторах) с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, должности – на русском и английском языках, а также домашнего и/или служебного адреса (на который будут высланы авторские экземпляры журналов), телефона и адреса электронной почты;

– перевод названия материала на английский язык;

– аннотация объемом **от 100 до 150 слов**, отражающая актуальность и цели статьи, используемые методы, полученные результаты и выводы, и **5–10 ключевых слов** – на русском и английском языках (перевод аннотации на английский язык должен быть качественным, использование автоматических систем перевода не допускается);

– пристатейный библиографический список, оформленный в соответствии с требованиями **ГОСТ** на русском языке;

– для аспирантов и соискателей отзыв научного руководителя о рекомендации присланной статьи к опубликованию.

Все статьи, поступающие в редакцию, проверяются в системе "Антиплагиат". Допускаются статьи, имеющие процент оригинальности 70 и выше.

Рукописи, оформленные без учета данных правил, редакцией не рассматриваются.

Рукописи авторам не возвращаются.

Редакция оставляет за собой право проводить редакторскую и допечатную правку текстов статей, не изменяющую их основного смысла, без согласования с автором.

Направление материалов в журнал предполагает согласие автора на их опубликование в электронной версии.

Издается Саратовским филиалом
Федерального государственного бюджетного учреждения науки
Института государства и права Российской академии наук

Мнение редакции может не совпадать с мнениями авторов.
Полнотекстовая версия номеров журнала доступна на сгюа.рф • www.igpran.ru

Редакция академического и вузовского юридического журнала
«Правовая политика и правовая жизнь»
Адрес: Россия, 410028, г. Саратов, ул. им. Чернышевского Н.Г., 135
Тел.: (8452) 29-91-22, тел./факс: (8452) 29-92-18, e-mail: i_gp@ssla.ru
DOI: 1024412/1608-8794

Банковские реквизиты:
ИНН 7704067766, **КПП** 645402001
Получатель: УФК по Саратовской области (СФ ИГП РАН, л/с 20606Ш10238)
КБК 00000000000000000440; ОКТМО 63701000
р/сч 03214643000000016000
Банк: Отделение Саратов//УФК по Саратовской области г. Саратов
БИК 016311121

Свидетельство о регистрации
ПИ № 77-5708 от 30 октября 2000 г.
выдано Министерством Российской
Федерации по делам печати,
телерадиовещания и средств
массовых коммуникаций

Подписной индекс издания 44007.
Размещение в электронном подписном каталоге
ГК «Урал-Пресс» – на сайте www.ural-press.ru

Цена по подписке 1000 рублей,
в розницу цена свободная

© Саратовский филиал Института государства и права РАН, 2026
© Саратовская государственная юридическая академия, 2026
© Ассоциация юридических вузов, 2026

УЧРЕДИТЕЛИ:

САРАТОВСКИЙ ФИЛИАЛ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

АССОЦИАЦИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ВУЗОВ (г. МОСКВА)

САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

Академический и вузовский юридический научный журнал

Территория распространения: Российская Федерация, страны СНГ

2 (104) • 2026

САРАТОВ • МОСКВА

12+

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ **2 (104) • 2026**

Академический и вузовский юридический научный журнал

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

5.1.1 – Теоретико-исторические правовые науки (юридические науки);

5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки);

5.1.3 – Частно-правовые (цивилистические) науки (юридические науки);

5.1.4 – Уголовно-правовые науки (юридические науки);

5.1.5 – Международно-правовые науки (юридические науки).

Редакционная коллегия:

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

Редакционный совет:

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

Editorial Board:

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

Editorial Council:

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

СОДЕРЖАНИЕ

Юбилей академика Савенкова Александра Николаевича 12
80-летие профессора Россинского Бориса Вульфовича 15

I. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

Соколов А.Ю. *(Саратов, СФ ИГП РАН)*
Публично-правовой режим арктического шельфа в контексте обеспечения национальных интересов Российской Федерации 17

Астахова Е.А. *(Саратов, СФ ИГП РАН)*
Криминалистическая классификация преступлений: правовые и философские основы 28

Королёв С.Ю. *(Саратов, СФ ИГП РАН)*
Правовые основы противодействия деградации земель как элемент национальной безопасности 41

Лакаев О.А. *(Саратов, СФ ИГП РАН)*
Особые публично-правовые режимы осуществления экономической деятельности в субъектах Российской Федерации 51

II. ИТОГИ МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА» («ЛАЗАРЕВСКИЕ ЧТЕНИЯ-2026»)

Запольский С.В. *(Москва, ИГП РАН)*
О роли предприятия в правовом режиме управления экономическим развитием 60

Кобзарь-Фролова М.Н. *(Москва, ИГП РАН)*
Юридическая ответственность: понятие, генезис представлений и дискуссии (теоретико-правовое исследование) 69

Редкоус В.М. *(Москва, ИГП РАН)*
К вопросу о документах стратегического планирования в области привлечения инвестиций (опыт Республики Таджикистан) 82

Васянина Е.Л. *(Москва, ИГП РАН)*
Финансово-денежный механизм России в фокусе финансового и административного права. 92

Глазунова И.В. *(Москва, ИГП РАН)*
Административно-правовые средства реализации полномочий органов исполнительной власти по обеспечению экономической безопасности в современных условиях 102

Пешкова (Белогорцева) Х.В. *(Воронеж, Воронежский институт ФСИН)*
Правовая политика государства в сфере управления финансами государственных казенных учреждений. 113

Агамагомедова С.А. *(Москва, ИГП РАН)*
Советская административно-правовая норма в понимании профессора С.С. Студеникина 132

Абакумов Д.В. *(Саратов, СГЮА)*
Изменения в законодательстве о государственной службе через призму экономических принципов. 141

III. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА

Дубень А.К. *(Москва, ИГП РАН)*
Неомарксизм в теории международных отношений: историографические аспекты. 147

Алтаяков Ф.Н. *(Казань, КФУ)*
Организация исламского сотрудничества в сфере защиты прав человека в гражданских и политических правах 156

Лошкарев И.О. *(Москва, РУДН)*
Конституционно-правовое содержание института неприкосновенности верховного лидера Исламской Республики Иран 165

IV. ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

Гришковец А.А. *(Москва, ИГП РАН)*
Проблема презумпции невиновности в производстве по делам об административных правонарушениях (на примере административно-юрисдикционной деятельности полиции) (часть II) 173

Яковец Е.Н. *(Москва, РТА)*
О противодействии некоторым угрозам экономической безопасности Российской Федерации 186

Севостьянов Р.А. *(Саратов, СГЮА)*
Социокультурные характеристики в структуре личности несовершеннолетнего преступника 195

Аксенова М.А. *(Москва, РУДН)*
Подходы к административно-правовому регулированию искусственного интеллекта в финансовом мониторинге (часть I). 201

Мирошников И.А. *(Саратов, СГЮА)*
Исполнение решений о признании
информационных материалов экстремистскими 214

V. ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

Виноградова Е.В. *(Москва, ИГП РАН)*
Российское просвещение и истоки
отечественного конституционализма: вклад С.Е. Десницкого
в теорию разделения властей 221

Мохов А.А. *(Москва, ЦНИ ВГУЮ (РПА Минюста России))*
Отечественной промышленной медицине –
адекватное правовое регулирование 227

Сайдумов Д.Х. *(Москва, ИГП РАН, Грозный, ЧГПУ),*
Джашеев Р.А. *(Москва, Синергия)*
Государственность и конституционное законодательство:
100 лет Конституции Российской Социалистической
Федеративной Советской Республики 1925 года 235

Саенко Л.В., Лазарева Е.В. *(Саратов, СГЮА)*
О демографической ситуации в регионах на примере
муниципальных образований Саратовской области 247

VI. СУДЕБНАЯ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Афанасьев С.Ф. *(Саратов, СГЮА, СФ ИГП РАН),*
Туманова Д.С. *(Саратов, СГЮА)*
Правовая политика в сфере законодательного
регулирования судебной неустойки (астрента):
теоретико-прикладные аспекты 255

Асташкина Е.Н. *(Саратов, СГЮА)*
К вопросу об особенностях взаимодействия органов прокуратуры
с судами в рамках координационной деятельности по борьбе
с преступностью 261

Блинова О.Г. *(Саратов, СГЮА)*
Презумпция правосудности приговора и некоторые проблемы
ее опровержения в суде кассационной инстанции 272

Дроздов К.В. *(Саратов, СГЮА)*
О понятии и структуре административного судебного процесса
по делам несовершеннолетних 278

VII. ТРИБУНА МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

Акжигитов Р.Р. *(Пенза, ПГУ, аспирант)*
У истоков государственно-правовой политики федерализма (1917–1924) 287

Горячкин А.А. *(Саратов, СГУ им. Н.Г. Чернышевского, аспирант)*
О понятии и содержании административно-правового обеспечения биологической безопасности 294

Кижанов А.С. *(Саратов, СГЮА, соискатель)*
Об отдельных особенностях государственного контроля (надзора) за частной охранной деятельностью 305

Матыцин Ф.О. *(Москва, МГЮА, аспирант)*
Трансформация понятия банковского надзора 314

Нигматуллин А.Р. *(Саратов, СГЮА, аспирант)*
Нормативно-правовое регулирование деятельности органов прокуратуры по защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей 324

Панков Н.С. *(Саратов, СГЮА, аспирант)*
Систематизация и классификация принципов правового обеспечения экологической безопасности автомобильного транспорта 332

VIII. ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

Каплунов А.И., Ухов В.Ю. *(Санкт-Петербург, Санкт-Петербургский университет МВД России)*
Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) 341

CONTENT

Jubilee of Academician Alexander Nikolaevich Savenkov 12
80th Jubilee of Professor Boris Vulfovich Rossinsky 15

I. LEGAL POLICY IN MODERN SOCIETY

Sokolov A.Yu. *(Saratov)*
The Public-Legal Regime of the Arctic Shelf in the Context of Ensuring the National Interests of the Russian Federation 17

Astakhova E.A. *(Saratov)*
Criminalistic Classification of Crimes: Legal and Philosophical Foundations. 28

Korolev S. Yu. *(Saratov)*
Legal Basis for Countering Land Degradation as an Element of National Security 41

Lakaev O.A. *(Saratov)*
Special Public Legal Regimes of Economic Activity in the Subjects of the Russian Federation 51

II. RESULTS OF THE INTERNATIONAL SCIENTIFIC AND PRACTICAL CONFERENCE "CURRENT ISSUES OF THE SCIENCE OF ADMINISTRATIVE LAW AND ADMINISTRATIVE PROCESS" ("LAZAREVSKIYE READINGS-2026")

Zapolsky S.V. *(Moscow)*
On the Role of the Enterprise in the Legal Regime of Economic Development Management 60

Kobzar-Frolova M.N. *(Moscow)*
Legal liability: concept, genesis of concepts, and discussions (theoretical and legal research) 69

Redkous V.M. *(Moscow)*
On the Issue of Strategic Planning Documents for Attracting Investments (Experience of the Republic of Tajikistan) 82

Vasyanina E.L. *(Moscow)*
The Financial and Monetary Mechanism of Russia Focused on Financial and Administrative Law 92

Glazunova I.V. *(Moscow)*
Administrative and Legal Means for Implementing the Powers of Executive Bodies to Ensuring Economic Security in Modern Conditions. 102

Peshkova (Belogortseva) K.V. *(Voronezh)*
Legal Policy of the State in the Field of Financial Management of State State-Owned Institutions 113

Agamagomedova S.A. *(Moscow)*
Soviet Administrative-Legal Norms as Understood by Professor S.S. Studenikin 132

Abakumov D.V. *(Saratov)*
Changes in the Legislation on Civil Service through the Prism of Economic Principles 141

III. INTERNATIONAL LEGAL POLICY

Duben A.K. *(Moscow)*
Neo-Marxism in the Theory of International Relations: Historiographical Aspects 147

Altayakov F.N. *(Kazan)*
Organization of Islamic Cooperation in the Field of Protection of Human Rights in Civil and Political Rights 156

Loshkarev I.O. *(Moscow)*
Constitutional and Legal Content of the Institution of Immunity of the Supreme Leader of the Islamic Republic of Iran 165

IV. BRANCH PROBLEMS OF LEGAL POLICY

Grishkovets A.A. *(Moscow)*
Problem of the Presumption of Innocence in Proceedings on Adminisnrative Offences (on the Example of Administrative and Jurisdictional Activities of the Police) (Part II) 173

Yakovets E.N. *(Moscow)*
On Countering Certain Threats to the Economic Security of the Russian Federation. 186

Sevostyanov R.A. *(Saratov)*
Immoral Characteristics in the Personality Structure of a Juvenile Delinquent 195

Aksenova M.A. *(Moscow)*
Approaches to Administrative and Legal Regulation of Artificial Intelligence in Financial Monitoring (Part I) 201

Miroshnikov I.A. *(Saratov)*
Fulfillment of Decisions on the Recognition of Information Materials as Extremist 214

V. THE POLITICAL AND LEGAL LIFE OF SOCIETY

Vinogradova E.V. *(Moscow)*
The Russian Enlightenment and the Origins of Domestic Constitutionalism: S.E. Desnitsky's Contribution to the Theory of Separation of Powers 221

Mokhov A.A. *(Moscow)*
Adequate Legal Regulation for Domestic Industrial Medicine. 227

Saidumov D.Kh., Dzhasheev R.A. *(Moscow)*
Statehood and Constitutional Legislation: 100 Years of the Constitution of the Russian Socialist Federal Soviet Republic 1925. 235

Saenko L.V., Lazareva E.V. *(Saratov)*
On the Demographic Situation in the Regions, Using the Example of Municipalities in the Saratov Region 247

VI. JUDICIAL AND LAW ENFORCEMENT POLICY

Afanasiev S.F., Tumanova D.S. *(Saratov)*
Legal Policy in the Sphere of Legislative Regulation of Judicial Penalties (Astrenta): Theoretical and Applied Aspects. 255

Astashkina E.N. *(Saratov)*
On the Issue of the Specifics of Cooperation between the Prosecutor's Office and the Courts in the Framework of Coordinating Activities to Combat Crime 261

Blinova O.G. *(Saratov)*
The Presumption of the Legality of the Court Verdict and Some Problems of its Rebuttal in the Court of Cassation 272

Drozdov K.V. *(Saratov)*
On the Concept and Structure of Administrative Judicial Proceedings in Cases of Minors 278

VII. TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

Akzhigitov R.R. *(Penza)*
At the Origins of the State and Legal Policy of Federalism (1917–1924) 287

Goryachkin A.A. *(Saratov)*
On the Concept and Content of Administrative and Legal Support of Biological Safety 294

Kizhanov A.S. *(Saratov)*
On the Specific Features of State Control (Supervision) of Private Security Activities 305

Matytsin F.O. *(Moscow)*
Transformation of the Concept of Banking Supervision 314

Nigmatullin A.R. *(Saratov)*
Normative-Legal Regulation of the Activities of Prosecutor's Offices in Protecting the Rights and Legitimate Interests of Orphaned Children and Children Left Without Parental Care. 324

Pankov N.S. *(Saratov)*
Systematization and Classification of the Principles of Legal Support for the Environmental Safety of Road Transport. 332

VIII. REVIEWS

Kaplunov A.I., Ukhov V.Yu. *(Saint Petersburg)*
Actual Problems of Administrative and Administrative Procedural Law (Sorokin Readings) 341



ЮБИЛЕЙ АКАДЕМИКА САВЕНКОВА АЛЕКСАНДРА НИКОЛАЕВИЧА

Александр Николаевич Савенков родился 29 марта 1961 г. в городе Ливны Орловской области.

В 1985 г. окончил Военный Краснознаменный институт и впоследствии более 30 лет проходил военную и государственную службу в Забайкальском, Приволжском, Сибирском и Московском военных округах, Главной военной прокуратуре, министерствах юстиции и внутренних дел России.

С 2002 по 2006 г. – заместитель Генерального прокурора РФ – Главный военный прокурор. В 2006–2009 гг. – первый заместитель Министра юстиции РФ, 2009–2013 гг. – член Совета Федерации Федерального Собрания РФ, заместитель председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества, 2014–2016 гг. – заместитель Министра внутренних дел РФ – начальник Следственного департамента Министерства внутренних дел РФ. С 2017 г. по настоящее время – директор ордена Трудового Красного Знамени Института государства и права Российской академии наук.

Генерал-полковник юстиции (2003), действительный государственный советник юстиции РФ 1 класса (2007), действительный государственный советник РФ 1 класса (2015). Участник боевых действий, ветеран Вооруженных Сил РФ.

В 1997 г. защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук, в 2002 г. – доктора юридических наук. Профессор (2006), заслуженный юрист РФ (2013).

Член-корреспондент РАН (2016), академик РАН (2025). С 2022 г. – член президиума Российской академии наук. Член бюро

Отделения (2017), бюро научного совета РАН «Научные проблемы обеспечения суверенитета страны в области вычислительных и информационных технологий» (2024), межведомственного координационного совета РАН по пространственному развитию (2025), научного совета РАН «Информационная безопасность» (2024), заместитель председателя комиссии по уставу федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия наук» (2024), участник Экспертной комиссии по присуждению золотой медали РАН имени Ф.Ф. Мартенса.

Академик А.Н. Савенков является основателем научных школ в области фундаментальных теоретико-исторических и прикладных юридических наук, разработчиком новых направлений и междисциплинарных подходов в области теории государства и права, философии права, социологии права, международного права, уголовного права, криминологии и криминалистики, информационного права, международного уголовного права, международной информационной безопасности и других отраслей правовой науки.

А.Н. Савенковым впервые в отечественной науке сформирована научная школа военно-полевой криминалистики как совокупности теоретических и методологических положений обеспечения законности в условиях вооруженных конфликтов; заложены основы междисциплинарных исследований политико-правовой концепции трансформации условий развития современных государств. Ему принадлежит новая концепция правопонимания в условиях мирового цивилизационного кризиса, в рамках которой предложено унифицированное решение проблемы обеспечения международного мира и безопасности правовыми средствами; сформированы теоретические основы уголовно-правовой политики как целенаправленной и научно-обоснованной деятельности государства по борьбе с преступностью.

Значимые результаты научной деятельности академика А.Н. Савенкова отражены в его фундаментальных и прикладных работах в области права и смежных областях науки, которые носят междисциплинарный и системный характер, хорошо известны отечественным и зарубежным специалистам. Он автор более 250 фундаментальных научных, учебных, учебно-методических трудов и публикаций, многие из которых переведены на иностранные языки и широко используются научным сообществом.

Большая работа проводится академиком А.Н. Савенковым по развитию издательской деятельности. Он главный редактор ведущего журнала в области права «Государство и право», председатель редакционных советов высокорейтинговых журналов «Труды Института

государства и права Российской академии наук» и «Правовая политика и правовая жизнь», член редсоветов и редколлегий ряда авторитетных отечественных журналов.

Признанием выдающегося вклада в укрепление российской государственности и развитие юридической науки академика А.Н. Савенкова стали государственные награды и профессиональные премии, в том числе ордена: «За заслуги перед Отечеством» II степени (2024), III степени (2008), IV степени (2004), «Александра Невского» (2016), «Почета» (2001), «Дружбы» (2021); Благодарность и Почетная грамота Президента РФ (2024); почетные звания: заслуженный юрист РФ (2013), почетный работник прокуратуры РФ (1997), почетный работник науки и высоких технологий РФ (2020); национальные премии: «Юрист года» (2020), имени М.М. Сперанского (2024), «Фемида» (2024), имени Г.Р. Державина (2025), и другие; медали, грамоты, благодарности и иные знаки отличия Правительства России, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Совета Безопасности РФ, Российской академии наук, федеральных министерств и ведомств, научного и профессионального сообществ.

Редакция журнала «Правовая политика и правовая жизнь» от всей души поздравляет Александра Николаевича с юбилеем и желает крепкого здоровья, радости и бодрости духа, всегда отличного настроения, дальнейшей плодотворной творческой деятельности и новых успехов в Вашей благородной работе!



80-ЛЕТИЕ ПРОФЕССОРА РОССИНСКОГО БОРИСА ВУЛЬФОВИЧА

В этом году отметил 80-летний юбилей выдающийся ученый в области административного права и государственного управления, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, действительный член Российской академии транспорта Россинский Борис Вульфович.

Борис Вульфович родился 14 мая 1946 г. в Москве. После окончания Московского авиационного института и работы инженером в области ракетно-космических систем был приглашен во Всесоюзный научно-исследовательский институт безопасности дорожного движения, где началась его карьера от младшего научного сотрудника до заместителя начальника Научно-исследовательского центра МВД России. Постоянно совершенствуя свои знания, он получил второе высшее образование на юридическом факультете Академии МВД СССР, успешно защитил кандидатскую, посвященную правовым аспектам автоматизированного управления процессом дорожного движения, а впоследствии докторскую диссертацию на тему «Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения: тенденции, проблемы и перспективы развития». Длительное время являлся членом Высшей квалификационной коллегии судей РФ. Принимал участие в разработке многих федеральных законов, постановлений Правительства РФ, ведомственных нормативных актов. Автор свыше 400 научных работ, комментариев к законодательству, учебников, учебных и учебно-методических пособий.

В настоящее время Борис Вульфович – член диссертационных советов, созданных на базе Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) и Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. Он является заместителем

главного редактора журнала «Административное право и процесс», входит в состав редакционных советов и редакционных коллегий ряда других юридических журналов.

Ученый успешно совмещает научную работу с педагогической деятельностью, передает свои знания студентам, аспирантам и докторантам, используя современные подходы к изучению административного права. Неслучайно его ученики берут в науке одну вершину за другой, становясь кандидатами и докторами наук, авторами ярких диссертационных и монографических исследований. Под его руководством защищено более 40 кандидатских и докторских диссертаций.

За многолетнюю плодотворную научно-педагогическую работу Борису Россинскому присвоено почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации», он награжден медалями «В память 850-летия Москвы», «Ветеран труда», более чем 40 ведомственными наградами МВД России, Минюста России, Минобрнауки России, судебной системы РФ.

Борис Вульфович имеет особенно ценное в современном научном мире качество: он собирает вокруг себя глубоко мыслящих, талантливых коллег, создает истинно творческую научную атмосферу, являясь при этом веселым и остроумным собеседником.

Желаем юбиляру крепкого здоровья, благополучия, новых научных свершений и талантливых учеников.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-17-27

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ АРКТИЧЕСКОГО ШЕЛЬФА В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Аннотация: *актуальность темы статьи определена стратегическим значением арктического шельфа для развития отечественной экономики и обеспечения национальной безопасности. Обосновывается необходимость дополнения Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года разделом, посвященным конкретизации национальных интересов на арктическом шельфе. Проанализированы законодательные инициативы и существующие в науке позиции относительно расширения возможности участия частных компаний в разработке месторождений энергетических ресурсов на арктическом шельфе. Сформулированы предложения по внесению изменений в законодательство, направленных на ужесточение административной ответственности за правонарушения, связанные с негативным воздействием на окружающую среду, совершенные на арктическом шельфе.*

Ключевые слова: *континентальный шельф, арктический шельф, государственное управление, государственная корпорация, лицензирование, национальные интересы.*

THE PUBLIC-LEGAL REGIME OF THE ARCTIC SHELF IN THE CONTEXT OF ENSURING THE NATIONAL INTERESTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract: *the relevance of this article's topic is determined by the strategic importance of the Arctic shelf for the development of the Russian economy and national security. The need to supplement the Fundamentals of the State Policy of the Russian Federation in the Arctic for the Period up to 2035 with a section dedicated to specifying national interests on the Arctic shelf is substantiated. Legislative initiatives and existing scientific positions regarding expanding the participation of private companies in the development of energy resource deposits on the Arctic shelf, which will improve the efficiency of their use, are analyzed. Proposals for legislative amendments aimed at strengthening administrative liability for offenses related to negative environmental impacts committed on the Arctic shelf are formulated.*

* Статья подготовлена в рамках Государственного задания FMUZ-2024-0039 «Правовые основы функционирования публичной власти в России в контексте современных вызовов».

Keywords: *continental shelf, Arctic shelf, public administration, state corporation, licensing, national interests.*

Актуальность вопросов правового обеспечения режима арктического шельфа обусловлена специфической ролью Арктики как стратегической ресурсной базы, обеспечивающей решение долгосрочных социально-экономических задач. Российские национальные интересы в арктическом пространстве подвергаются глобальным вызовам, реагирование на которые определяет развитие экономики в перспективе.

Исследователи А.Н. Савенков и Т.В. Редникова отмечают ведущую роль международного права, констатируя его «постоянное развитие с учетом изменяющихся реалий современного мира» [1, с. 7]. М. Мухлынина и Н. Ведяшева подчеркивают необходимость изменений в сфере экологической безопасности как на уровне нормативной правовой базы, так и на организационно-управленческом уровне во всех сферах жизнедеятельности страны [2, p. 05003]. Еще в рамках первого заседания Совета по защите национальных интересов Российской Федерации в Арктике, состоявшегося 22 ноября 2024 г., было отмечено, что «ускорение экономического и инфраструктурного освоения Арктики, сохранение за нашей страной неотъемлемого контроля над арктической территорией, а также шельфом выступает одним из ключевых приоритетов национальной морской политики» [3].

Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» (далее – Закон № 187-ФЗ) понимает его как «морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря Российской Федерации на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка» [4]. Принятая в 1982 г. Конвенция ООН по морскому праву [5] определяет границы континентального шельфа в пределах 200 морских миль. Шельфовая зона, прилегающая к российскому побережью Арктики, занимает более 80 % площади шельфа, опоясывающего Арктический сектор. При этом площадь российского арктического шельфа составляет около 4,1 млн км^2. Он выступает стратегическим резервом минерально-сырьевой безопасности, поскольку сосредотачивает значительные запасы углеводородов.

В соответствии с Конституцией РФ Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе [6]. Порядок экономической деятельности на континентальном шельфе в соответствии с Законом № 187-ФЗ

подразумевает суверенное право РФ осуществлять разведку континентального шельфа и разработку его минеральных ресурсов и водных биоресурсов; исключительное право разрешать и регулировать буровые работы на континентальном шельфе для любых целей; сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений; юрисдикцию в отношении морских научных исследований, защиты и сохранения морской среды в связи с разведкой континентального шельфа, прокладки и эксплуатации подводных кабелей и трубопроводов РФ.

Помимо международных договоров и Закона № 187-ФЗ, статус арктического шельфа основан на положениях ряда правовых актов, среди которых Указ Президента РФ от 5 марта 2020 г. № 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» (далее – Указ № 164) [7], закрепляющий в числе основных задач в сфере экономического развития Арктической зоны расширение участия частных инвесторов в реализации инвестиционных проектов на арктическом шельфе при сохранении со стороны государства контроля за их реализацией; Указ Президента РФ от 31 июля 2022 г. № 512 «Об утверждении Морской доктрины Российской Федерации» [8], ориентирующий на достижение лидирующих позиций Российской Федерации в изучении и освоении морских пространств Арктики, включая проведение геолого-разведочных работ, обновление имеющихся данных о месторождениях полезных ископаемых и безопасное освоение месторождений природных ресурсов арктического континентального шельфа РФ; Распоряжение Правительства РФ от 15 апреля 2021 г. № 996-р «Об утверждении Единого плана мероприятий по реализации Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года и Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» [9], в котором отмечена необходимость государственной поддержки разработки промышленной продукции для освоения месторождения нефти и газа на континентальном шельфе.

Данные правовые акты не уделяют какого-либо внимания особому статусу арктического шельфа в контексте обеспечения национальных интересов страны как объективно значимых потребностей личности, общества и государства в безопасности и устойчивом развитии. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации [10], рассматривающая ее состояние как защищенность национальных интересов, также упоминает лишь о континентальном шельфе, при-

чем сугубо в контексте его защиты и охраны от противоправных посягательств, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Содержание категории «национальные интересы Российской Федерации в Арктике» раскрывается в ранее упомянутом Указе № 164, в соответствии с которым это обеспечение суверенитета и территориальной целостности РФ; сохранение Арктики как территории мира, стабильного и взаимовыгодного партнерства; обеспечение высокого качества жизни и благосостояния населения Арктической зоны, ее развитие в качестве стратегической ресурсной базы и рациональное использование в целях ускорения экономического роста страны; развитие Северного морского пути в качестве конкурентоспособной на мировом рынке национальной транспортной коммуникации; охрана окружающей среды, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, проживающих на ее территории. Тем не менее ввиду значимости для обеспечения национальных интересов логичным представляется рассмотрение арктического шельфа как самостоятельного объекта государственной политики, что требует конкретизации категории «национальные интересы» применительно к данному объекту. В их числе следует обозначить разработку месторождений энергетических ресурсов, что является критически важным в условиях истощения запасов в уже освоенных районах. Помимо месторождений углеводородов, арктический шельф богат на биологические и водные ресурсы, рациональное использование которых должно рассматриваться в числе национальных приоритетов.

Не менее важными являются вопросы экологической безопасности на арктическом шельфе, поскольку хозяйственное освоение территорий способно причинить ущерб уникальным экосистемам. Следует уделить внимание и проблемам милитаризации арктического региона, что обусловлено повышенным интересом иностранных государств к ресурсам арктического шельфа и может негативно сказаться на состоянии государственной и общественной безопасности. Так, стремление государств к расширению влияния в Арктике затрагивает вопросы делимитации арктического шельфа. Исследователи отмечают, что одним из не решенных до конца вопросов, затрагивающих интересы России, Дании и Канады, выступает принадлежность подводного хребта Ломоносова, поскольку от его решения зависит международно-правовая база разведки и разработки природных ресурсов континентального шельфа в данном регионе Арктики [11, с. 14]. Стоит отметить, что состояние военно-политической напряженности актуа-

лизирует необходимость бесконфликтного разрешения противоречий в данной сфере средствами международного права.

В свою очередь, государственное управление на арктическом шельфе должно основываться на системе административно-правовых норм, которые определяют компетенцию субъектов публичной власти, порядок взаимодействия граждан и организаций с государством по вопросам хозяйственной и иной деятельности, а также закрепляют меры ответственности за правонарушения. Выделение категории «арктический шельф» в ряде стратегических правовых актов РФ и наличие специфических национальных интересов, связанных с деятельностью в его границах, позволяет говорить о необходимости нормативного и организационного обеспечения публично-правового режима арктического шельфа.

Координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ в арктической зоне, в том числе на континентальном шельфе, осуществляется Государственной комиссией по вопросам развития Арктики. Согласно Положению, утвержденному Правительством РФ, она «рассматривает вопросы освоения континентального шельфа Российской Федерации в Северном Ледовитом океане, установления его внешней границы и разграничения морских пространств с приарктическими государствами, а также обновления системы исходных линий, от которых отсчитывается ширина территориального моря Российской Федерации и исключительной экономической зоны Российской Федерации в Арктике» [12]. Комиссия создает подкомиссии (советы, рабочие группы) по отдельным направлениям реализации государственной политики РФ в Арктике.

В свою очередь, федеральным органом исполнительной власти в соответствующей сфере выступает Министерство РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики (далее – Минвостокразвития) [13]. Анализ его полномочий позволяет сделать вывод, что они также касаются координации деятельности по реализации целевых программ, деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, расположенных на территории Арктической зоны РФ, в части, касающейся компетенции Министерства в сфере социально-экономического развития. Оно также создает координационные и совещательные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в установленной сфере деятельности.

В целях повышения эффективности освоения участков недр на шельфе Арктики и Дальнего Востока предполагалось создать госкорпорацию «Росшельф» [14], которая представляла бы инте-

ресы Российской Федерации по добыче энергетических ресурсов. Аналогичная позиция также высказывалась исследователями [15, с. 127]. Однако позднее Минвостокразвития отказался от данной идеи в связи с изменением ситуации на мировых рынках и сокращением доходов федерального бюджета [16]. Совмещение управленческих функций и возможностей по непосредственному участию в реализации проектов вызывает сомнения, поскольку порождает конфликт интересов. Нельзя не обратить внимание на недопустимость дублирования полномочий госкорпорации как субъекта публичного управления и уже существующих органов власти.

Публично-правовой режим арктического шельфа характеризуется существенными ограничениями для развития конкуренции в части разработки месторождений энергетических ресурсов. Так, федеральное законодательство о недрах предоставляет право пользования их участками лишь юридическим лицам, созданным в соответствии с российским законодательством и «обладающим опытом освоения участков недр континентального шельфа Российской Федерации не менее чем пять лет, в которых доля (вклад) Российской Федерации в уставных капиталах составляет более чем пятьдесят процентов и (или) в отношении которых Российская Федерация имеет право прямо или косвенно распоряжаться более чем пятьюдесятью процентами общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц» [17]. В результате в качестве пользователей участков недр на континентальном шельфе может выступать весьма ограниченное число государственных компаний, что не способствует эффективному использованию природных ресурсов.

Отсутствие конкурентных стимулов при наличии уже открытых месторождений не побуждает компании проводить исследования арктического шельфа для использования участков недр в дальнейшем, внедрять новые технологии. В данной связи следует обратить внимание на то обстоятельство, что развитие Арктической зоны РФ в качестве стратегической ресурсной базы и ее рациональное использование в целях ускорения экономического роста РФ наряду с развитием науки и технологий в интересах освоения и инновационного развития Арктики рассматриваются Указом № 164 в качестве основных направлений государственной политики в арктической зоне.

В то же время добыча ресурсов на арктическом шельфе сопряжена со значительными рисками, которые обусловлены технической сложностью работ ввиду климатических условий. Финансовые риски выражаются в возможности потери инвестиций в ходе реализации

проектов. Недропользователи шельфа не стремятся увеличивать затраты на высокорисковые проекты, которые не приносят доход в краткосрочной перспективе [18].

Обозначенные обстоятельства подтверждают необходимость разработки механизма государственно-частного партнерства при освоении месторождений на арктическом шельфе. Заслуживает поддержки предложение предоставить частным компаниям возможность освоения месторождений, к которым не проявили интереса государственные компании [19]. Так, по оценкам экспертов, шельф российской Арктики располагает запасами углеводородов в объеме 12,7 млрд тонн нефтяного эквивалента, однако из них являются не востребованными по техническим и экономическим причинам 9,3 млрд [20].

Высказывается позиция о целесообразности заимствования норвежского опыта, основанного на сохранении значительной доли в месторождении – 30 % у государственной компании [19]. Однако он не может быть в полной мере применим в практике РФ ввиду того, что оператором проектов на континентальном шельфе выступает единственная крупнейшая национальная компания Equinor, в то время как в нашей стране существуют «Газпром» и «Роснефть».

Более предпочтительно государственно-частное партнерство, подразумевающее предоставление частным компаниям лицензий на определенный срок на невостребованные участки недр, что вызывает необходимость законодательных изменений в части отмены существующих ограничений к компаниям, осуществляющим разработку месторождений в шельфовой зоне. При этом для снижения инвестиционных рисков следует предусмотреть обязанность государства по частичному финансированию проекта на раннем этапе разработки месторождения. Целесообразно также поэтапное продление лицензии на пользование недрами в случае своевременного выполнения указанных в ней работ. А.К. Криворотов, исследуя норвежскую модель, отмечает наличие механизма так называемой «сквозной лицензии» на поисковые работы и добычу природного газа, которая выдается на десятилетний срок, который может быть продлен втрое [21, с. 48]. Данный подход может повысить эффективность использования месторождений.

Кроме того, Н.Г. Жаворонкова, В.Б. Агафонова предлагают введение мер налогового стимулирования в виде понижающих коэффициентов налоговой ставки при добыче полезных ископаемых на территориях арктической зоны [22, с. 195]. В то же время представляется сомнительной возможность допуска компаний, зарегистрированных за рубежом, а также компаний с иностранным участием к выполне-

нию соответствующих проектов ввиду стратегической роли ресурсов арктического шельфа в обеспечении национальных интересов.

Арктический шельф характеризуется разнообразием биологических ресурсов. В отличие от ископаемых, они являются возобновляемыми. Тем не менее климатические условия сказываются на низких темпах их восстановления после антропогенного вмешательства, что отмечается исследователями [23, с. 25]. Представляя собой уникальную и хрупкую экосистему, природные ресурсы арктического шельфа подлежат особому контролю.

По сведениям, представленным Институтом океанологии РАН на 2025 г., на шельфе Кольского залива Баренцева моря наблюдается существенное загрязнение нефтепродуктами, а также свинцом, кобальтом, ртутью, цинком, никелем, кадмием, медью и мышьяком [24]. Экспертные оценки показывают, что наиболее значимое воздействие на окружающую среду оказывают разливы нефти и нефтепродуктов, их выбросы в море в результате аварий буровых установок и судов составляют 46 % от общего загрязнения нефтепродуктами [25, с. 223].

Причинами загрязнений также могут служить нарушения требований к безопасной эксплуатации производственных объектов. В связи с данными обстоятельствами в марте 2026 г. в якутском поселке Тикси, расположенном на побережье моря Лаптевых, произошел разлив нефтепродуктов в районе залива Неелова, ущерб от которого составил 1,7 млн рублей [26].

В настоящее время ст. 8.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ) [27] предусматривает ответственность за «нарушение требований по безопасному проведению поиска, разведки или разработки минеральных ресурсов, буровых работ, либо условий лицензии на водопользование, на региональное геологическое изучение, поиск, разведку или разработку, либо условий договоров водопользования, решений о предоставлении водного объекта в пользование, а также требований по использованию или охране минеральных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и (или) исключительной экономической зоны Российской Федерации». Обращает на себя внимание весьма низкий размер административного штрафа, который составляет для должностных лиц от 10 до 15 тыс. рублей, а для юридических лиц – от 100 до 200 тыс. рублей. Как дополнительное наказание предусмотрена конфискация орудия совершения административного правонарушения.

Обращая внимание на размеры годового оборота крупнейших компаний, которые осуществляют деятельность на арктическом шельфе,

можно высказать суждение о недостаточности существующих санкций для превенции правонарушений. То же касается размера административных штрафов, установленных ст. 8.19 КоАП РФ за нарушение правил захоронения отходов и других материалов на континентальном шельфе. Данное обстоятельство подтверждает необходимость значительного повышения верхней границы административного штрафа с выделением отдельных частей статей, устанавливающих ответственность за указанные правонарушения на арктическом шельфе.

Таким образом, регламентация публично-правового режима арктического шельфа основана на нормах конституционного, международного, административного, земельного, экологического и иных отраслей публичного права. Административное право устанавливает компетенцию субъектов государственного управления в соответствующей сфере, порядок их взаимодействия между собой и с субъектами, осуществляющими хозяйственную деятельность на арктическом шельфе. Ввиду стратегической важности арктического шельфа для развития отечественной экономики и национальной безопасности представляется необходимым дополнить Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года разделом, посвященным конкретизации национальных интересов на арктическом шельфе. Обоснована необходимость расширения возможности участия частных компаний в разработке месторождений энергетических ресурсов на арктическом шельфе, что повысит эффективность их использования. Требуется ужесточение административной ответственности за правонарушения, связанные с негативным воздействием на окружающую среду, совершенные на арктическом шельфе, что обусловлено низкими темпами ее восстановления после антропогенного вмешательства и незначительным размером санкций соответствующих статей для их превенции.

Список литературы:

1. Савенков, А.Н. Антарктида вчера, сегодня, завтра: к 200-летию со дня открытия / А.Н. Савенков, Т.В. Редникова // Государство и право. – 2020. – № 7. – С. 7–24.

2. Mukhlynina, M. Legal aspect of the implementation of the UN sustainable development goals in the field of environmental management in Russia / M. Mukhlynina, N. Vedysheva // In: E3S Web of Conferences. Actual Problems of Ecology and Environmental Management: Cooperation for Sustainable Development and Environmental Safety, APEEM 2020. – 2020. – P. 05003.

3. Заседание Совета по защите национальных интересов в Арктике Морской коллегии. – URL: http://www.kremlin.ru/events/administration/75621 (дата обращения: 09.05.2026).

4. О континентальном шельфе Российской Федерации : федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ (в ред. от 31 июля 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 49, ст. 469; 2025. – № 31, ст. 4658.

5. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (UNCLOS) (заключена в г. Монтего-Бее 10 декабря 1982 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 48, ст. 5493.

6. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп. от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru, 06.10.2022.

7. Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года : указ Президента РФ от 5 марта 2020 г. № 164 (в ред. от 21 февраля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 10, ст. 1317; 2023. – № 9, ст. 1463.

8. Об утверждении Морской доктрины Российской Федерации : указ Президента РФ от 31 июля 2022 г. № 512 (в ред. от 13 августа 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 31, ст. 5699; 2024. – № 34, ст. 5228.

9. Об утверждении Единого плана мероприятий по реализации Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года и Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года : распоряжение Правительства РФ от 15 апреля 2021 г. № 996-р (в ред. от 9 декабря 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 17, ст. 3022; 2023. – № 51, ст. 9427.

10. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 27, ч. 2, ст. 5351.

11. Ионова, А.М. К вопросу о делимитации континентального шельфа Арктики / А.М. Ионова // Океанский менеджмент. – 2022. – № 4. – С. 14–17.

12. Об утверждении Положения о Государственной комиссии по вопросам развития Арктики : постановление Правительства РФ от 14 марта 2015 г. № 228м (в ред. от 14 июня 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. – № 13, ст. 1928; 2023. – № 25, ст. 4602.

13. О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики (вместе с «Положением о Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики») : постановление Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 664 (в ред. от 20 марта 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. – № 28, ст. 3898; 2025. – № 12, ст. 1317.

14. О Государственной корпорации по освоению континентального шельфа Российской Федерации в районах Арктики и Дальнего Востока «Росшельф» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : проект Федерального закона (подготовлен Минвостокразвития России, ID проекта 02/04/12-19/00098535) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 31 декабря 2019 г.). – URL: https://regulation.gov.ru/projects/98535/ (дата обращения: 09.05.2926).

15. Чистобаев, А.И. Арктическая зона Российской Федерации как особый объект государственного управления / А.И. Чистобаев, П.Ю. Малинин // Региональные исследования. – 2016. – № 2 (52). – С. 122–128.

16. Минвостокразвития отказалось создавать госкорпорацию «Росшельф». – URL: https://www.rbc.ru/economics/21/05/2020/5ec6749d9a7947bb0d1f1dd6 (дата обращения: 09.05.2026).

17. О недрах : Закон РФ от 21 декабря 1992 г. № 2395-1 (в ред. от 29 декабря 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1992. – № 10, ст. 823; 2025. – № 52, ч. 1, ст. 8341.

18. Потенциал развития добычи на шельфе в России: проблемы и перспективы. – URL: https://pzem.ru/news/potentsial-razvitiya-dobychi-na-shelfe-v-rossii-problemy-i-perspektivy/ (дата обращения: 09.05.2026).

19. Трутнев предложил допустить иностранные компании к освоению шельфа. – URL: https://www.interfax.ru/business/673205 (дата обращения: 09.05.2026).

20. Шельф российской Арктики располагает запасами углеводородов в объеме 12,7 млрд т.н.э., из них пока недоступны 9,3 млрд т.н.э., считают эксперты. – URL: https://goarctic.ru/news/shelf-rossiyskoy-arktiki-raspolagaet-zapasami-uglevodorodov-v-obeme-12-7-mlrd-t-n-e-iz-nikh-poka-ned/ (дата обращения: 09.05.2026).

21. Криворотов, А.К. Норвежская модель управления нефтегазовым комплексом / А.К. Криворотов // Энергетическая политика. – 2020. – № 2 (144). – С. 44–57.

22. Жаворонкова, Н.Г. Современное состояние и перспективы совершенствования законодательства в сфере предоставления права пользования участками недр и охраны окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации / Н.Г. Жаворонкова, В.Б. Агафонова // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 6. – С. 191–198.

23. Леонтьева, Е.О. Экологические риски и перспективы освоения общераспространенных полезных ископаемых в прибрежно-шельфовой зоне Российской Арктики / Е.О. Леонтьева, М.Б. Шилин // Арктика и инновации. – 2026. – № 4 (1). – С. 25–33.

24. Кольский залив загрязнен: экологи оценили риски для Баренцева моря и Арктики. – URL: https://arctic-union.ru/novosti/?bitrix_include_areas=N&ELEMENT_ID=2140 (дата обращения: 12.05.2026).

25. Александрова, А.Г. Нефтяные загрязнения на морской поверхности (моря Западной Арктики) / А.Г. Александрова, Н.В. Александрова // Геополитика и экогеодинамика регионов. – 2023. – Т. 9 (19). – Вып. 1. – С. 221–231.

26. В поселке Тикси ущерб после разлива нефтепродуктов превысил 1,7 млн рублей. – URL: https://tass.ru/proisshestviya/26673309 (дата обращения: 12.05.2026).

27. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 9 апреля 2026 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; 2026. – № 15, ст. 1866.

Е.А. Астахова,
кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник
Саратовского филиала
Института государства и права
Российской академии наук

E.A. Astakhova,
Candidate of Law, Senior
Researcher of the Saratov branch
of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
orchideya-katerina@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-28-40

КРИМИНАЛИСТИЧЕСКАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ: ПРАВОВЫЕ И ФИЛОСОФСКИЕ ОСНОВЫ*

Аннотация: *в статье исследуются теоретические и методологические основания криминалистической классификации преступлений через призму интеграции правового и философского знания. Обосновывается, что традиционные подходы, базирующиеся исключительно на уголовно-правовых признаках, не в полной мере отвечают задачам расследования, поскольку игнорируют гносеологическую природу преступного события. Автор анализирует философские категории сущности и явления, общего и особенного применительно к механизму следообразования, предлагает группировку реальных криминалистических классификаций на основе состава преступления. Выводы работы ориентированы на совершенствование частных криминалистических методик и устранение логических противоречий между уголовно-правовой и криминалистической типологиями деяний. Особое внимание уделяется разграничению формально-логических и содержательных критериев классификации как условию повышения эффективности раскрытия преступлений.*

Ключевые слова: *криминалистическая классификация, историография, правовое регулирование, философия права, диалектика, состав преступления, методика расследования, типология.*

CRIMINALISTIC CLASSIFICATION OF CRIMES: LEGAL AND PHILOSOPHICAL FOUNDATIONS

Abstract: *this article examines the theoretical and methodological foundations of forensic crime classification through the integration of legal and philosophical knowledge. It is argued that traditional approaches based solely on criminal law characteristics do not fully address investigative objectives, as they ignore the epistemological nature of a criminal event. The author analyzes the philosophical categories of essence and phenomenon, general and specific, as applied to the mechanism of trace formation, and proposes a grouping of real forensic classifications based on the elements of the crime. The conclusions of the work are aimed at improving specific forensic methods and eliminating logical contradictions between criminal law and forensic typologies of acts. Particular attention is paid to distinguishing between formal-logical and substantive classification criteria as a prerequisite for increasing the effectiveness of crime detection.*

Keywords: *forensic classification, historiography, legal regulation, philosophy of law, dialectics, elements of a crime, investigation methods, typology.*

* Статья подготовлена в рамках Государственного задания FMUZ-2024-0039 «Правовые основы функционирования публичной власти в России в контексте современных вызовов».

В криминалистике, как и в других областях научного знания, систематизация и классификация служат средством проникновения в сущность познаваемых явлений и предметов, установления связей и взаимосвязей между ними, выражения отношений между элементами структуры, ее подсистемами. Как и любая другая отрасль знания, криминалистика не может обойтись без классификации. Справедливо заметил Б.М. Кедров: «Классификация – своеобразное подведение итогов исторического развития классифицируемого объекта» [1, с. 36]. Действительно, классификационным идеям свойственны глубокие исторические корни. Г.Н. Поваров писал: «Едва человек приобретает известное число понятий о любом предмете, как он естественно стремится расположить их в определенном порядке, чтобы лучше распоряжаться ими, находить их вновь, сообщать их при надобности другим. Таково происхождение классификаций, которые не только приносят человеку указанные выгоды, но и способствуют увеличению суммы его знаний о каждом изучаемом предмете, заставляя рассматривать эти предметы под разными углами и открывать новые отношения, без того, быть может, незаметные» [2, с. 7].

Как научный метод познания классификация зародилась еще в Древней Греции. Уже с VI в. до н.э. философами ставилась проблема реализации дихотомической классификации. Древнегреческие мыслители полагали, что классификация является ключевым понятием диалектической логики.

Г.В.Ф. Гегель относил классификацию к особым методам познания. Он писал: «Опытные науки для того, чем они должны быть, нашли свой особый метод, метод дефиниции и классификации своего материала, насколько это возможно» [3, с. 106–107]. Это замечание Г.В.Ф. Гегеля важно тем, что в нем ясно указано на непременность использования в научном исследовании классификации. Применяя метод классификации, исследователь упорядочивает, приводит в систему полученную совокупность знаний.

В более поздний период ученые занимались преимущественно классифицированием объектов различных областей знания – биологии, химии, медицины и др., кроме того, классифицировались сами науки. Только в XX в. ученые обратили внимание на классификацию с гносеологических позиций. Этому предшествовал ряд взаимосвязанных причин, среди которых М.В. Стёпкина выделяет накопление естествознанием значительного объема материала с необходимостью его систематизации, повлекшее возрастание роли метода классификации [4, с. 4].

Взгляды на классификацию как сложное, философско-методологическое построение связаны с так называемым классификационным

движением, возникшим в 70–80-х гг. XX в. В тот период актуализировали классификационный подход к познанию действительности научные совещания, среди которых I Всесоюзная школа-семинар по теории классификации в Борке (октябрь 1979 г.); Всесоюзная конференция по теории классификации и анализу данных в Новосибирске (май 1981 г.). Ученые разных отраслей знания занимались обсуждением широкого спектра вопросов, касающихся классификации. Несмотря на достигнутые определенные выводы и намеченные перспективные пути дальнейшего развития, многие вопросы, связанные с классификацией, остаются трудными в решении по сей день. Это касается, в частности, соотношения классификации и систематизации, а также самого определения понятия «классификация». Но трудность не есть нерешаемость.

Некоторые ученые отождествляют понятия классификации и систематизации [5, с. 7–29; 6, с. 45–68], тем не менее это не одно и то же, у данных процессов разные задачи: «задача классификации в общем состоит в предоставлении исследователю максимального числа возможных вариантов теоретически правильного и практически приемлемого деления. В то же время главная задача систематизации заключается в построении стройной и логически выверенной, целостной, оптимально (в контексте наиболее адекватного отражения системной структуры объекта) упорядоченной иерархии системы запретов» [7, с. 52]. Если систематизация по большей мере выступает как констатация уже достигнутого знания, то классификация задает общее направление для дальнейшего исследования изучаемого объекта. Соответственно, оба понятия можно соотнести как часть и целое, в котором систематизация выступает внешней, органически дополняющей и в качественно ином смысле «продолжающей» классификацию процедурой.

Классификация рассматривается в науке как процесс и как продукт [8, с. 8–15]. В частности, Ю. А. Шрейдер писал: «Классифицирование (т.е. процесс) – это прежде всего приведение некоторой предметной области в систему, установление отношений родства между этими объектами и их группировка в классификационные ячейки – таксоны по степени родства. Классификация (т.е. результат) – это сетка таксонов различного ранга, в которой находит свое место любой объект из рассматриваемой предметной области» [9, с. 3].

Изучая классификационный метод, Е. С. Лапин отмечает, что «классификация есть деление объема понятий», а сам классификационный метод предназначен для систематизации знаний о предмете и пока знания бессистемны они малополезны [10, с. 57–58]. Мы раз-

деляем точку зрения Е.С. Лапина, равно как и других ученых-философов (Н.О. Лосский, М.С. Строгович, И.В. Понкин) [11, с. 31; 12, с. 249–259; 13, с. 127, 135–136], что классификация есть деление логического объема понятия, а систематизация – неотъемлемая сторона классификации, как сведение в единую теоретическую картину расчлененного классификацией объема понятия объекта.

Другая трудность в применении метода классификации состоит в правильности выбора «делителя» объема понятия объекта, иными словами, выбора основания деления. Объем понятия делится содержанием этого понятия. Для этого берутся наиболее существенные признаки объекта, которые охватываются данным понятием, они и называются основанием деления. М.С. Строгович выделил пять правил, которые необходимо соблюдать с тем, чтобы деление оказалось правильным, имело научную и практическую ценность. Во-первых, в каждом делении должно быть одно-единственное основание (деление должно проводиться на основании какого-то одного признака, а не на основании разных признаков). Во-вторых, члены деления должны исключать друг друга (один и тот же член деления не может находиться в двух и более группах). В-третьих, члены деления по отношению к делимому понятию должны являться ближайшими видами (члены деления – класс должны быть ближайшим родом для членов деления (класса)). В-четвертых, члены деления, взятые вместе, должны равняться объему делимого понятия (если взять понятие А, которое разделим на понятия Б, В и Г, то такое деление будет верным, когда Б+В+Г=А). В-пятых, основанием деления должен быть признак, указывающий на существенное различие между членами деления (делить формально можно по любому признаку, но если взять несущественный признак, то это деление значения иметь не будет) [13, с. 132–134].

Существенным признаком следует считать такой, который с необходимостью входит в определение данного понятия.

Классификацию следует отличать от расчленения или разделения объекта на отдельные части. В последнем имеет место целое – это самостоятельное, рефлективное единство, части – это лишь моменты такого единства; но в той же мере они и самостоятельное, а их рефлектированное единство – лишь момент. «Целое имеет свою устойчивость в противоположном себе, в многообразной непосредственности, в частях. Целое состоит поэтому из частей, так что без них оно не есть нечто» [14, с. 547–548].

При классификации мы имеем дело не с частями, а с видами (родами) разделенного класса (соподчиненными группами). Результат классификации – система, результат расчленения (разделения) – части.

Например, наука криминалистика. Очень часто, если не сказать повсеместно, говорится о системе криминалистики, при этом имеется в виду разделение ее в традиционном плане на четыре части: общую теорию криминалистики, криминалистическую технику, криминалистическую тактику и криминалистическую методику. Это не система криминалистики, как правильно отметил Е.С. Лапин, а строение криминалистики [15, с. 10]. Здесь целое (криминалистика) равно не частям, а целому, а части криминалистики как части равны не целому как таковому, а самим себе в этом целом, частям.

Криминалистика как целое не может быть без своих частей. Нет ничего в криминалистике в целом, чего нет в ее частях, и нет ничего в ее частях, чего нет в криминалистике в целом. Криминалистика как целое равна не как самостоятельным частям своим, а как им всем вместе. Поэтому ни одна часть криминалистики не может существовать отдельно, самостоятельно, как и в целом криминалистика без какой-либо части.

Теперь от философского перейдем к другому уровню наглядного подтверждения важности метода классификации, как *sine qua non*[1] любого научного исследования. Это будет касаться юридических наук и, главное, науки криминалистики. Классификация весьма широко применяется в юридических науках, и криминалистика не исключение.

Так, криминалистическая классификация преступлений в науке рассматривается в двух аспектах: как элемент криминалистической характеристики преступлений [16, с. 81–82; 17, с. 66–70] и как основание криминалистических характеристик и построения частных криминалистических методик [18, с. 357–370].

Методологическая роль криминалистической классификации преступлений имеет как научное, так и прикладное значение. Научное значение такой классификации состоит в создании гносеологических основ доказывания и установления объективной истины в процессе расследования преступлений. Прикладное значение криминалистической классификации заключается в том, что она создает условия для выявления признаков преступлений, как уже находящихся в процессе расследования, так и неизвестных следствию.

Развитие представлений о криминалистической классификации преступлений неразрывно связано с уголовно-правовой и уголовно-процессуальной науками, которые оказали большое влияние на формирование ее понятийного аппарата, теоретических концепций, проблем и путей их решения.

[1] Латинское выражение, обозначающее обязательное условие; букв. «то, без чего невозможно».

Сначала при разработке частных методик расследования криминалисты опирались лишь на уголовно-правовую классификацию преступлений.

Отсчет криминалистической классификации преступлений в ее современном понимании начался с 1924 г., когда И.Н. Якимов акцентировал внимание на том, что уголовно-правовые критерии классификации преступлений в методике расследования далеко не всегда отвечают требованиям ее развития, и предложил свои основания построения методик расследования, в криминалистическом смысле таким основанием явился способ совершения преступления [19, с. 167]. Позже с ним согласились С.А. Голунский и Б.М. Шавер. Ими отмечалось, что «при разработке методики расследования отдельной категории преступлений всегда приходится идти от метода совершения преступления к методу его раскрытия» [20, с. 11].

О каких бы преступлениях ни шла речь, классификация по способу совершения преступлений должна быть непременно. Эта классификация, как верно заметил Р.С. Белкин, является «основной *криминалистической* (курсив наш. – Е.А.) классификацией преступлений и в сущности определяющей среди всех других, ибо признаки, по которым преступление классифицируется применительно к иным элементам состава преступления, как правило, отражаются в способе совершения и сокрытия преступления или в особенности его применения» [21, с. 26].

В 1971 г. А.Н. Васильев и Н.П. Яблоков выступили с предложением отказаться в криминалистической методике от классификации преступлений по уголовно-правовым характеристикам. По их мнению, «классификация преступлений в методике их расследования должна исходить не из уголовно-правовых характеристик, а из криминалистических по различным основаниям, имеющим значение для раскрытия преступлений, примененным орудиям и средствам, механизму формирования доказательств» [22, с. 425]. С ними также был солидарен И.Ф. Герасимов, который отмечал, что применение уголовно-правовых критериев не дает возможности учесть все особенности преступных деяний, которые имеют значение для их выявления, раскрытия и расследования [23, с. 399]. Однако указанное предложение не нашло поддержки. Р.С. Белкин справедливо отметил: «Без уголовно-правовой классификации совокупность частных криминалистических методик утратила бы признаки системы, и проследить связи между методиками оказалось бы невозможным из-за отсутствия основания их группировки» [24, с. 197].

В юридической литературе также встречается мнение, что криминалистической классификации как таковой в «чистом» виде

не существует, сторонники этой позиции аргументируют свою точку зрения тем, что понятие «преступление» разработано уголовным законодательством, соответственно, криминалистическую классификацию преступлений составляют не только криминалистические, но и другие признаки, характеризующие преступление с уголовно-правовых, уголовно-процессуальных и криминологических аспектов. В связи с этим некоторые ученые считают, что провести грань между уголовно-правовой, криминологической, уголовно-процессуальной и криминалистической классификациями преступлений достаточно сложно. Однако это мнение не бесспорно. Нельзя не согласиться с точкой зрения Н. Н. Давыдовой, которая утверждает, что «для каждой из этих классификаций существуют свои критерии, обусловленные природой данных наук» [25, с. 40]. И это действительно так, поскольку данные науки исследуют, по сути, одно и то же явление, но с разных сторон, соответственно, классификации для каждой из этих наук будут иметь свою направленность. Криминалистическая же классификация способствует углубленному изучению преступлений именно в криминалистическом плане и направлена на решение криминалистических задач, в частности, способствует созданию новых и совершенствованию существующих методик расследования преступлений.

Уголовно-правовая классификация преступлений может не отражать многих признаков, необходимых для реализации криминалистических задач. Если все же за основание для классификационного деления преступлений взять состав преступления, то группировка реальных криминалистических классификаций будет представлять собой следующее:

1. Классификация преступлений, связанная с объектом преступления: преступления по предмету преступления; преступления по отдельным статьям Особенной части УК (видовые методики); преступления, включающие в себя группу преступлений, предусмотренных несколькими статьями Особенной части УК (родовые или групповые методики); преступления, предусмотренные отдельной частью отдельной статьи Особенной части УК (подвидовые методики).

2. Классификация преступлений, связанная с объективной стороной преступления: преступления по способу совершения преступления; преступления по орудиям (средствам) совершения преступления; преступления по месту их совершения; преступления по времени их совершения; преступления по обстановке их совершения.

3. Классификация преступлений, связанная с субъективной стороной преступления: преступления с прямым умыслом; преступления

по неосторожности; преступления, характеризующиеся сочетанием умысла и неосторожности.

4. Классификация преступлений, связанная с субъектом преступления: преступления, совершенные лицами, страдающими психическими недостатками; преступления, совершенные несовершеннолетними; преступления, совершенные пожилыми людьми; преступления, совершенные рецидивистами; преступления, совершенные группой лиц; преступления, совершенные в состоянии опьянения; преступления, совершенные специальным субъектом; преступления, совершенные иностранцами.

Анализ частных методик расследования преступлений показывает, что конкретные преступления определяются по нескольким классификациям, что отражается в содержании конкретных криминалистических методик.

Научные дискуссии позволили выявить точки зрения на криминалистические основания классификации преступлений. Криминалистические основания классификации преступлений, по справедливому замечанию Н.П. Яблокова, должны быть значимыми и методически перспективными, а в качестве таких оснований он называет элементы криминалистической характеристики преступлений [26, с. 27–28].

Рассматривая криминалистическую классификацию преступлений как самостоятельный сегмент методики расследования преступлений, необходимо определить ее специфические особенности. П.Б. Куцонис полагал, что термин «криминалистическая классификация» носит условный характер, поскольку, по его мнению, классификация в криминалистике ничем не отличается от классификаций объектов других наук [27, с. 13]. Похожей точки зрения придерживались и другие видные ученые. Например, В.И. Виденин в своих работах высказывал мысли, согласно которым с формально-логической точки зрения в классификационном процессе отсутствуют какие-либо особенности, специфичные для этой процедуры, применяемой в криминалистике [28, с. 67–69]. Тем не менее ряд других криминалистов считает иначе, что криминалистические классификации, будучи частнонаучными конструкциями, все же имеют свои особенности.

Например, М.В. Стояновский, исследуя классификационный подход в криминалистической науке, отмечал, что особенности криминалистических классификаций проявляются «в специфических, уголовно-релевантных объектах исследования; в криминалистическом основании классификации, т.е. в том специфическом признаке, по которому классифицируется заданное множество; в специальных

(теоретических и прикладных) целях использования классификационного подхода в криминалистике» [29, с. 8].

Н.Н. Давыдова в своем диссертационном исследовании рассмотрела особенности криминалистической классификации преступлений по сравнению с уголовно-правовой, уголовно-процессуальной и криминологической классификациями преступлений. В качестве таковых она выделила: 1) наличие объемного и многопланового объекта классификации; 2) тесную взаимосвязь с уголовно-правовой, уголовно-процессуальной и криминологической классификациями преступлений, что вытекает из интегративной природы криминалистики; 3) динамичность классификационной системы; 4) преследование особой цели – оптимизации правоприменительной деятельности по расследованию преступлений; 5) предназначение для использования в равной степени в двух сферах деятельности – научной (разработка новых методик расследования преступлений, совершенствование и систематизация существующих, выработка рекомендаций по приспособлению имеющихся методик расследования преступлений к расследованию конкретных преступных деяний) и практической (применение методик расследования отдельных видов преступлений и разработка на их основе методик расследования конкретных преступлений путем приспособления теоретических разработок к особенностям расследуемого криминального деяния); 6) принцип учета практики проявляется в большей степени, чем в других классификациях; 7) относится к числу общих методов познания, используемых следователем в ходе информационно-поисковой деятельности [25, с. 14].

Итак, развитие формально логических правил деления понятия в криминалистике напрямую связано с попыткой сформулировать требования, предъявляемые к процессу создания криминалистической классификации. В.А. Волынский в качестве таких требований называл: правильное определение делимого понятия; соблюдение последовательности операций при делении; аргументированность, логическую обоснованность; соблюдение уровней делимых понятий; обеспечение полноты ряда в перечне или в одном ряду [30, с. 141].

Говоря о требовании учета практики при использовании метода классификации в криминалистике, необходимо определить взаимосвязь теории и практики в реальной жизни. Исходя из философско-методологической трактовки теории, известно, что она являет собой высшую форму организации научного знания и программирования практической деятельности. Соответственно, можно сделать вывод, что теория, по сути, противостоит практике, и если первая являет собой образ реального мира, то вторая – и есть сам реальный мир.

Однако и теория и практика – звенья одной цепи, эти категории взаимно проникают друг в друга.

Общеизвестно, что для оценки истинности и обоснованности теоретического знания требуется его включение в более широкую систему знаний, т.е. сопоставление с научной картиной мира. Достоинством науки, реализующей познавательное отношение к действительности, является всеобщность ее результатов, но применение этих результатов в реальном действии (практике) всегда связано с необходимостью учета конкретных специфических обстоятельств, не укладывающихся в абстрактные всеобщие формулы.

Впервые на необходимость учета следственной и судебной практики при создании классификационных систем в криминалистике обратил внимание П.Б. Куцонис, выделив принцип учета практики. В своем диссертационном исследовании он подробно отразил возможности его реализации, отметив, что материалы практики являются основой для любой классификации, также на практике становится возможным проверить истинность разработанной классификации, и, наконец, цель создания криминалистических классификаций заключается в решении задач по борьбе с преступностью [27, с. 22]. Следовательно, практика позволяет проверить, насколько полученные знания соответствуют объективной действительности, а также насколько правильны сделанные на их основе выводы и реальны намечаемые мероприятия. Получается, что принцип учета практики означает адекватную оценку существующих практических потребностей на момент проведения исследования [31, с. 238]. Учитывая потребности практики и положения науки, становится возможным не только разработка новых классификационных систем и совершенствование имеющихся, но и обеспечение их использования в следственной практике.

Суммируя все вышеизложенное о криминалистической классификации преступлений, приходим к следующим выводам.

1. Криминалистическая классификация преступлений должна быть естественной (содержательной), т.е. быть объективной, стабильной, обладать прогностической силой и осуществляться в целях постижения природы классифицируемых объектов, выявления полноты их существенных свойств и признаков, получения о них максимальной информации в отличие от искусственных (формальных) классификаций, создаваемых исключительно в целях удобного распознавания классифицируемых объектов [8, с. 45–46; 32, с. 33–38; 33, с. 59–73]. И что самое важное – в качестве оснований должны браться существенные признаки, из которых проистекают многие производные свойства упорядочиваемых преступлений.

2. Основополагающую роль в определении существенного признака (основания деления) играет судебно-следственная практика.

3. Криминалистическая классификация должна быть не только реальной – проистекать от практики расследования и служить практике расследования – но и рассматриваться не как нечто застывшее (неизменное), а как динамическая система, что означает учет изменений в реалиях преступной деятельности и деятельности по ее расследованию. Поскольку виды преступлений и методы их расследования рождаются лишь из известной обстановки и существуют в известном окружении, которые меняются, объективно заставляя изменяться и криминалистическую классификацию.

Правильное применение метода классификации в криминалистике сыграло историческую роль в переходе от эмпирии к теории и формированию развитых криминалистических теорий, в основе которых лежали классификации. Как известно, наука – это знания, приведенные в систему. Та или иная научная система есть результат применения метода классификации. Для криминалистики усиленное применение метода классификации привело к созданию научных систем, имеющих как теоретическое, так и практическое значение. В истории науки отечественной криминалистики такая система впервые была представлена в работе Б.И. Шевченко 1947 г. «Научные основы современной трасеологии» [34], заложившей основы криминалистической теории о механизме следообразования, представляющей собой первую развернутую классификацию в криминалистике – классификацию следов-отображений. Таким образом, можно утверждать, что все фундаментальные теоретические основы криминалистики содержат в себе те или иные классификационные системы. И именно эти теории имели прорывной характер в развитии криминалистического научного знания. Они явились локомотивами в поступательном развитии науки. За рубежом подобный эффект имела работа Э. Локара [35], практически вся основанная на методе классификации. В современной криминалистике методу классификации перестали уделять должное внимание, в связи с этим такого рода научных исследований, имеющих фундаментальный характер для развития науки, в настоящее время нет. Это не умаляет достоинств иных современных криминалистических учений, благодаря которым были решены стоящие перед наукой и практикой задачи.

Список литературы:

1. Кедров, Б.М. Классификация наук : в 3 кн. Кн. 1. Энгельс и его предшественники / Б.М. Кедров. – М. : Изд-во ВПШ и АОН, 1961. – 472 с.

2. Поваров, Г.Н. Ампер и кибернетика / Г.Н. Поваров. – М. : Сов. радио, 1977. – 95 с.

3. Гегель, Г.В.Ф. Наука логики : в 3 т. Т. 1: Учение о бытии / Г.В.Ф. Гегель ; отв. ред. М.М. Розенталь. – М. : Мысль, 1970. – 501 с. (Философское наследие).

4. Стёпкина, М.В. Гносеологический статус классификации как формы познания: автореф. дис. … канд. филос. наук / М.В. Стёпкина. – Самара, 2006. – 18 с.

5. Любищев, А.А. Проблемы систематики / А.А. Любищев // Проблемы эволюции / под ред. Н.Н. Воронцова. – Новосибирск : Наука. Сиб. отделение, 1968. – Т. I. – С. 7–29.

6. Любищев, А.А. К логике систематики / А.А. Любищев // Проблемы эволюции / под ред. Н.Н. Воронцова. – Новосибирск : Наука. Сиб. отделение, 1972. – Т. II. – С. 45–68.

7. Веревичева, М.И. Методологические аспекты классификации и систематизации экологических преступлений / М.И. Веревичева // Успехи современного естествознания. – 2004. – № 6. – С. 51–52.

8. Розова, С.С. Классификационная проблема в современной науке / С.С. Розова; отв. ред. Л.С. Сычева. – Новосибирск : Наука, 1986. – 223 с.

9. Шрейдер, Ю.А. Логика классификации / Ю.А. Шрейдер // Научно-техническая информация. – 1973. – Сер. 2. – № 5. – С. 3–7.

10. Лапин, Е.С. Философия криминалистики: учеб. пособие для вузов / Е.С. Лапин. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Юрайт, 2021. – 201 с.

11 Лосский, Н.О. Логика : в 2 ч. Ч. 1: Суждение, понятие / Н.О. Лосский. – Пг. : Обелиск, 1922. – 167 с.

12. Понкин, И.В. Классификация как метод научного исследования, в частности в юридической науке / И.В. Понкин // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2017. – Вып. 37. – С. 249–259.

13. Строгович, М.С. Логика: учебник для вузов / М.С. Строгович. – М. : Госполитиздат, 1949. – 362 с.

14. Гегель, Г.В.Ф. Наука логики / Г.В.Ф. Гегель ; пер. с нем. Б. Столпнера; предисл. М. Розенталя ; примеч. В. Брушлинского. – М. : АСТ, 2018. – 912 с.

15. Лапин, Е.С. Курс криминалистики : учебник / Е.С. Лапин. – Саратов : Научная книга, 2013. – 562 с.

16. Колесниченко, А.Н. Содержание и значение криминалистической характеристики преступлений / А.Н. Колесниченко // Актуальные проблемы советской криминалистики / редкол.: В.Г. Панасевич (отв. ред.) и др. – М. : б.и., 1980. – С. 81–82.

17. Возгрин, И.А. Криминалистические характеристики преступлений и следственные ситуации в системе частных методик расследования // Следственная ситуация: сб. науч. тр. / ред. В.В. Клочков. – М. : б.и., 1985. С. 66–70.

18. Белкин, Р.С. Общая теория советской криминалистики / Р.С. Белкин. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1986. – 398 с.

19. Якимов, И.Н. Практическое руководство к расследованию преступлений / И.Н. Якимов. – М. : «Заготхоз» милиции Республики, 1924. – 210 с.

20. Голунский, С.А. Криминалистика. Методика расследования отдельных видов преступлений : учебник для юрид. вузов / С.А. Голунский, Б.М. Шавер ; под ред. А.Я. Вышинского. – М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1939. – 372 с.

21. Белкин, Р.С. Тенденции и перспективы развития криминалистики / Р.С. Белкин // Социалистическая законность. – 1983. – № 1. – С. 24–26.

22. Криминалистика / Б.Е. Богданов, А.Н. Васильев, В.Я. Колдин и др. ; отв. ред. А.Н. Васильев. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1971. – 564 с.

23. Герасимов, И.Ф. Вопросы криминалистической классификации в методике расследования преступлений / И.Ф. Герасимов // Демократия и право развитого социалистического общества : матер. Всесоюз. науч. конф., 21–23 ноября 1973 г. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1975. – С. 399–400.

24. Белкин, Р.С. Курс советской криминалистики : пособие для преподавателей, адъюнктов, соискателей и слушателей учебных заведений МВД СССР : в 3 т. Т. 3. Криминалистические средства, приемы и рекомендации / Р.С. Белкин. – М. : Изд-во Акад. МВД СССР, 1979. – 407 с.

25. Давыдова, Н.Н. Криминалистические классификации преступлений и методик их расследования (теоретические проблемы) : дис. … канд. юрид. наук / Н.Н. Давыдова. – Саратов, 2009. – 26 с.

26. Яблоков, Н.П. Криминалистическая методика расследования / Н.П. Яблоков. – М. : Изд-во МГУ, 1985. – 97 с.

27. Куцонис, П.Б. Проблемы построения и использования криминалистических классификаций в методике расследования преступлений : автореф. дис. … канд. юрид. наук / П.Б. Куцонис. – М., 1990. – 25 с.

28. Виденин, В.И. Некоторые черты понятия классификации как средства познания в советской криминалистике / В.И. Виденин // Сборник статей адъюнктов и соискателей. – М. : ВШ МВД СССР, 1973. – Вып. 1. – С. 67–69.

29. Стояновский, М.В. Классификационный подход в криминалистической науке (на примере криминалистической тактики) : автореф. дис. … канд. юрид. наук / М.В. Стояновский. – Воронеж, 2001. – 22 с.

30. Волынский, В.А. Криминалистическая техника: наука – техника – общество – человек / В.А. Волынский. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 11 с.

31. Юдин, Э.Г. Системный подход и принцип деятельности: методологические проблемы современной науки / Э.Г. Юдин. – М.: Наука, 1978. – 391 с.

32. Субботин, А.Л. Классификация / А.Л. Субботин. – М. : ИФ РАН, 2001. – 94 с.

33. Забродин, В.Ю. К проблеме естественности классификаций: классификация и закон / В.Ю. Забродин // Классификация в современной науке : сб. науч. тр. – Новосибирск : Наука. Сиб. отд-ние, 1989. – С. 59–73.

34. Шевченко, Б.И. Научные основы современной трасеологии / Б.И. Шевченко ; под. ред. Е.У. Зицера. – М. : Тип. ТАСС, 1947. – 54 с.

35. Локар, Э. Руководство по криминалистике / Э. Локар ; под ред. С.П. Митричева. – М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1941. – 544 с.

С.Ю. Королёв,
кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук

S.Yu. Korolev,
Candidate of Law, Associate Professor, Senior Researcher of the Saratov Branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
skorolev1976@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-41-50

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ДЕГРАДАЦИИ ЗЕМЕЛЬ КАК ЭЛЕМЕНТ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ*

Аннотация: *правовые основы противодействия деградации земель в Российской Федерации формируют многоуровневый механизм, включающий конституционные положения, стратегические доктрины, земельное, экологическое, административное и иное законодательство. Несмотря на наличие значительной нормативной базы и последовательное ее совершенствование, сохраняются проблемы эффективности правоприменения и недостаточной интеграции земельно-экологических норм в общую архитектуру национальной безопасности.*

Целью данной статьи является комплексный анализ правовых основ противодействия деградации земельного фонда через призму обеспечения национальной безопасности РФ. Поставленные задачи были реализованы при помощи общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. В ходе исследования выявлены некоторые недостатки действующего законодательства. Сделаны авторские предложения по его совершенствованию, направленные на усиление системности, ориентированности на долгосрочные национальные интересы, что является необходимым условием обеспечения устойчивого землепользования и сохранения земельных ресурсов как ключевого элемента национальной безопасности РФ.

Ключевые слова: *национальная безопасность, земельные ресурсы, рациональное землепользование, правовое регулирование, модернизация правовой системы, правовые основы, современные вызовы и угрозы.*

LEGAL BASIS FOR COUNTERING LAND DEGRADATION AS AN ELEMENT OF NATIONAL SECURITY

Abstract: *the legal framework for combating land degradation in the Russian Federation forms a multi-layered mechanism, including constitutional provisions, strategic doctrines, land, environmental, administrative, and other legislation. Despite the existence of a significant regulatory framework and its consistent improvement, problems persist with effective law enforcement and the insufficient integration of land and environmental regulations into the overall national security architecture.*

The purpose of this article is to comprehensively analyze the legal framework for combating land degradation through the lens of Russia's national security. These objectives were achieved using general scientific methods (analysis, synthesis, and the dialectical

* Статья подготовлена в рамках Государственного задания FMUZ-2024-0039 «Правовые основы функционирования публичной власти в России в контексте современных вызовов».

method) and a formal legal approach. The study identified several shortcomings in the current legislation. The authors propose improvements aimed at strengthening its systemic nature and focusing on long-term national interests, which are essential for ensuring sustainable land use and preserving land resources as a key element of the national security of the Russian Federation.

Keywords: *national security, land resources, rational land use, legal regulation, modernization of the legal system, legal foundations, and modern challenges and threats.*

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной указом Президента РФ от 2 июля 2021 г., под термином «национальная безопасность» понимается «состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны» [1]. Вопрос о том, коррелирует ли качественное состояние земельного фонда с уровнем национальной безопасности является риторическим. Для государства необходимость поддержания гармонии между развитием общества и природой является вечной проблемой [2, с. 26]. Земля как основной компонент природной среды выполняет уникальные функции. На протяжении всей истории человечества она служила источником всякого богатства [3, с. 8].

В рамках обозначенной темы необходимо обратить внимание на несколько моментов. Первое – это плодородие почвы, которое является основой сельскохозяйственного производства. Его утрата приводит к выбытию сельскохозяйственных угодий из оборота, снижению урожайности, росту себестоимости продукции. Все перечисленное делает государство зависимым от импорта продовольствия, что в условиях санкционного давления следует рассматривать как уязвимость стратегического характера. Деградированные земли невозможно использовать в сельском хозяйстве, что подрывает продовольственный суверенитет.

Второе – земля выступает основой функционирования наземных экосистем и одновременно депонирующей средой для загрязняющих веществ. Прорисовывается очевидная взаимосвязь. Излишнее накопление загрязняющих компонентов влечет деградацию почвенного покрова, что, в свою очередь, ведет к уничтожению мест обитания объектов растительного и животного мира, нарушению биогеохимических циклов, обмелению водоемов, ухудшению качества атмосферного воздуха и т.д. Следовательно, масштабная деградация земель

выступает угрозой реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду [4, ст. 42].

Третье. Существует хоть и косвенная, но все же связь между состоянием земель и обороноспособностью государства. Для размещения различного рода военных объектов (полигонов, аэродромов) используются земли обороны и безопасности [5, ст. 93]. Деградация этой категории земель, их загрязнение опасными веществами (при проведении учений, утилизации военной техники) могут негативно повлиять на выполнение задач по обеспечению обороны страны.

Таким образом, деградация земель обладает проникающим эффектом, оказывая негативное воздействие практически на все элементы национальной безопасности, включая оборону страны, государственную и общественную безопасность, а также экономическую и экологическую безопасность. Из этого следует, что противодействие ухудшению качества земель является не просто природоохранной задачей, а важным императивом обеспечения комплексной безопасности государства.

Правовой механизм в области противодействия деградации земли включает обеспечение:

- охраны земель;
- восстановления земель;
- неотвратимости наказания за причинение вреда земельным ресурсам.

Вышеуказанное предопределяет тот факт, что законодательную основу противодействия деградации составляет многоуровневая и межотраслевая система нормативных правовых актов. В общем виде эта система отражена в таблице (с. 44).

Конституция РФ закрепляет базовые положения, согласно которым земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Данный постулат придает охране земельных ресурсов особый правовой статус – публично значимой государственной функции. Это выводит земельные отношения за рамки частноправового регулирования, ставя во главу угла интересы общества и будущих поколений. Статус служит исходной ценностной установкой для формирования отраслевого законодательства в сфере земельных и экологических отношений. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» определяет полномочия Правительства РФ в области охраны окружающей среды и природопользования. К ним относятся: обеспечение проведения единой государственной политики в области охраны окружающей

Таблица

Система нормативных правовых актов в сфере противодействия деградации земель

Конституционный уровень	Уровень стратегических политико-правовых актов	Уровень специальных законов (кодифицированных и некодифицированных)	Уровень подзаконных нормативных актов
- Конституция РФ; - Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2025 г.)	- Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»; - Указ Президента РФ от 28 февраля 2024 г. № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации»; - Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»	- Земельный кодекс РФ - Кодекс РФ об административных правонарушениях; - Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ в (ред. от 28 декабря 2025 г.) «Об охране окружающей среды»; - Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ (в ред. от 26 декабря 2024 г.) «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»	- Постановление Правительства РФ от 29 мая 2025 г. № 781 «Об утверждении Правил проведения рекультивации и консервации земель»

среды и обеспечения экологической безопасности; принятие мер по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду; организация деятельности по охране и рациональному использованию природных ресурсов и др. [6, ст. 22].

Стратегический уровень правового регулирования представлен:

Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, которая в качестве национальных интересов и стратегических национальных приоритетов определила охрану окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, экологическую безопасность [7, п. 25, 26];

Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации, где названы наиболее значимые современные вызовы для общества, государства и науки: «возрастание антропогенных нагрузок на окружающую среду до масштабов, угрожающих воспроизводству природных ресурсов, и связанный с их неэффективным использованием рост рисков для жизни и здоровья граждан»; «потребность в обеспечении продовольственной безопасности и продовольственной независимости России» [8, п. 15];

Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации, которая своей стратегической целью провозглашает обеспечение населения страны безопасной, качественной и доступной сельскохозяйственной продукцией, в основу чего заложено повышение плодородия земель сельскохозяйственного назначения, их рациональное использование, развитие мелиорации земель [9, п. 16, 19]. Таким образом, документы по национальной и продовольственной безопасности, по научно-технологическому развитию России подчеркивают тесную взаимосвязь между продовольственной, экологической и национальной безопасностью, указывая на необходимость предотвращения деградации земель как одного из основных направлений государственной политики. Эти положения формируют политико-правовой каркас, в рамках которого развивается земельное и экологическое законодательство. Данный вывод подтверждает существующий запрос государства на фундаментальные и поисковые научные исследования в 2021–2030 гг. в области юриспруденции, сформулированный в утвержденной программе. К приоритетным направлениям фундаментальных и поисковых научных исследований в области юриспруденции относится рациональное природопользование как элемент обеспечения экологической и продовольственной безопасности [10, п. 7.3.1.3].

Земельный кодекс РФ закрепляет базовые принципы охраны земель, такие как: учет значения земли как основы жизни и деятельности человека; приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества; приоритет охраны жизни и здоровья человека; приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий. В Кодексе определяются цели охраны земель и ее содержание, включающие предотвращение и ликвидацию загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв, обеспечение рационального использования земель. Устанавливаются основы государственного мониторинга земель, федерального го-

сударственного земельного контроля (надзора), землеустройства. Немаловажное значение имеют и другие кодифицированные нормативные акты. Например, Кодекс РФ об административных правонарушениях устанавливает ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель [11, гл. 8].

Среди специальных законов необходимо выделить Федеральный закон «Об охране окружающей среды» [12]. Статья 4 указанного закона (во взаимосвязи со ст. 1) относит землю и почвы к объектам охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иных видов негативного воздействия. Из этого следует, что система экологического законодательства рассматривает деградацию земель как одну из форм негативного воздействия на окружающую среду. Следовательно, у хозяйствующих субъектов возникает обязанность принимать меры по предотвращению деградации земли и возмещению причиненного вреда. Таким образом, земельное и экологическое законодательство закладывают взаимосвязанную конструкцию: охрана земель от деградации рассматривается одновременно как земельно-правовая обязанность собственников, владельцев, пользователей земельных участков и как экологическая обязанность по недопущению ухудшения состояния окружающей среды.

Подзаконный уровень представлен указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, иными актами (например, приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 22 июля 2021 г. № П/0315 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения» [13]). Однако в качестве ключевого документа следует обозначить Правила проведения рекультивации и консервации земель, утвержденные постановлением Правительства РФ от 29 мая 2025 г. № 781 [14].

Рекультивация и консервация земель выступают основными элементами, которые законодатель напрямую связывает с предотвращением деградации, а также с восстановлением нарушенных земель. Механизм выполняет как экологическую функцию восстановления среды, так и экономико-правовую функцию стимулирования более бережного отношения к земле.

Отмеченные выше правила закрепляют важнейшие понятия:

- деградация земель – это ухудшение качества земель в результате негативного воздействия хозяйственной и (или) иной деятельности, природных и (или) антропогенных факторов. Данное понятие охватывает все возможные варианты – как виновные действия человека, так

и природные явления, что представляется важным для определения последствий и выбора мер;

- нарушенные земли – земли, деградация которых привела к невозможности их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием. Следует отметить, что данное понятие по своей сути является «пограничным», поскольку с момента признания земель нарушенными возникает обязанность по их восстановлению;
- рекультивация земель – мероприятия по предотвращению деградации земель и (или) восстановлению их плодородия посредством приведения земель в состояние, пригодное для их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием;
- консервация земель – мероприятия по уменьшению степени деградации земель, предотвращению их дальнейшей деградации и (или) негативного воздействия нарушенных земель на окружающую среду, осуществляемые при прекращении использования нарушенных земель.

Закрепление указанных дефиниций на уровне постановления Правительства РФ имеет высокое правоприменительное значение. Гегель писал: «… в общих определениях непосредственно обнаруживается противоречивое, здесь – неправовое во всей его очевидности» [15, с. 60]. Таким образом, четкость юридических понятий составляет основу эффективного правоприменения.

Критически важными являются положения п. 8 вышеуказанных Правил о том, что консервация допускается лишь тогда, когда рекультивация невозможна в течение 15 лет. Устанавливается однозначный критерий разграничения двух институтов, тем самым предотвращая различного рода злоупотребления со стороны недобросовестных землепользователей, когда последние могли бы попытаться законсервировать земли вместо их полноценного восстановления.

Анализ законодательного материала показывает, что в нашей стране сформирован специализированный правовой массив, посвященный противодействию деградации земель, отражающий переход от общего подхода к более детальной регламентации рассматриваемых отношений. Система нормативных правовых актов включает достаточно широкий набор мер:

- *организационно-управленческие* – государственный мониторинг земель, ведение государственного кадастра недвижимости, контроль (надзор) в сфере охраны и использования земель;
- *предупредительно-регулятивные* – установление целевого назначения земельных участков и видов их разрешенного использования, установление ограничений, направленных на недопущение

истощения и деградации земель и почв, закрепление обязанностей правообладателей по соблюдению агротехнических, природоохранных и иных требований;

- *экономические* – представлены платой за негативное воздействие на окружающую среду, возмещением вреда, причиненного земельными правонарушениями. Как ключевой инструмент возмещения экологического ущерба и стимулирования рационального землепользования выступает обязанность по проведению рекультивации, возлагаемая на лиц, деятельность которых привела к ухудшению качества земель.

На современном этапе деградация земельного фонда РФ вышла за рамки сугубо аграрной или экологической проблемы. Она превратилась в фактор прямого влияния на состояние национальной безопасности по таким направлениям, как продовольственное, экологическое и социально-экономическое. Связь состояния земель с национальной безопасностью отражают все стратегические документы, принятые в этой сфере. Продовольственная безопасность опирается на сохранение и восстановление плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Интегрируется в систему национальной безопасности и экологический аспект: деградация почв ведет к утрате существующих экосистем, снижению биоразнообразия и усилению климатических рисков, что сегодня рассматривается как долгосрочный вызов государству. Всё больше становится очевидной взаимосвязь экологической политики государства с экономическим и социальным развитием страны [16, с. 165]. В совокупности это обосновывает необходимость рассматривать правовое регулирование противодействия деградации земель не только как часть земельного и экологического права, но и как важный элемент правового механизма обеспечения национальной безопасности.

Таким образом, складывается концепция земли как особого элемента природной среды, требующего не только общего режима охраны, но и специального правового режима, ориентированного на предотвращение деградации и восстановление ее функций, именно в контексте задач национальной безопасности. Это требует высокой степени системности правовых норм, регламентирующих охрану земель, чего, к сожалению, не наблюдается. В научной литературе указываются следующие недостатки действующего законодательства:

- отсутствует базовый принцип рационального использования земельных ресурсов [17, с. 39];
- отсутствуют целевые показатели и задачи улучшения качества земельных ресурсов [18, с. 37].

Кроме того, проведенный анализ показал, что основные понятия и механизмы раскрываются подзаконными нормативными актами, что ранее, в рамках узкого правового института рекультивации и консервации земельных участков, было уместным, но не является оправданным в современных условиях, создавая риски для единообразия правоприменения. Представляется целесообразным имплементировать легальное определение деградации земель в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», возможно расширив его до определения деградации окружающей среды: «ухудшение качества окружающей среды в результате негативного воздействия хозяйственной и (или) иной деятельности, природных и (или) антропогенных факторов». В рамках указанного закона это будет охватывать все компоненты природной среды, в том числе и землю, придаст понятию высшую юридическую силу и обеспечит концептуальное единство всего законодательства, что станет еще одним шагом для сохранения земельного фонда нашей страны в контексте задач обеспечения национальной безопасности РФ.

Список литературы:

1. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 27, ч. 2, ст. 5351.

2. Колбасов, О.С. Экология: политика – право. Правовая охрана природы в СССР / О.С. Колбасов. – М. : Наука, 1976. – 230 с.

3. Аксененок, Г.А. Земельные правоотношения в СССР / Г.А. Аксененок. – М. : Госюриздат, 1958. – 424 с.

4. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://www.pravo.gov.ru (дата опубликования: 06.10.2022).

5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. (в ред. от 2 мая 2026 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 44, ст. 4147; 2026. – № 18, ст. 2290.

6. О Правительстве Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ (в ред. от 28 декабря 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 45, ст. 7061; 2025. – № 52, ч. 1, ст. 8274.

7. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 27, ч. 2, ст. 5351.

8. О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации : указ Президента РФ от 28 февраля 2024 г. № 145 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2024. – № 10, ст. 1373.

9. Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 21января 2020 г. № 20 (в ред. от 10 марта 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 4, ст. 345; 2025. – № 11, ст. 1136.

10. Об утверждении Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2021–2030 годы) : распоряжение Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 3684-р (в ред. от 25 декабря 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 3, ст. 609; 2025. – № 52, ч. 2, ст. 8723.

11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; 2025. – № 52, ч.1, ст. 8349.

12. Об охране окружающей среды : федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133; 2025. – № 52, ч. 1, ст. 8282.

13. Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения : приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 22 июля 2021 г. № П/0315 (в ред. от 23 августа 2024 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации pravo.gov.ru (дата обращения: 05.03.2026).

14. Об утверждении Правил проведения рекультивации и консервации земель : постановление Правительства РФ от 29 мая 2025 № 781 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2025. – № 22, ч. 1, ст. 2898.

15. Гегель, Г.В.Ф. Философия права / Г.В.Ф. Гегель; пер. с нем.: ред. и сост. Д.А. Керимов и В.С. Нерсесянц; авт. вступ. ст. и примеч. В.С. Нерсесянц. – М.: Мысль, 1990. – 524 с.

16. Куликова, О.В. К вопросу о развитии природоресурсных отраслей промышленности в современных условиях / О.В. Куликова, Ю.В. Сорокина // Правовая политика и правовая жизнь. – 2023. – № 4. – С. 164–170.

17. Королёв, С.Ю. Правовая политика Российской Федерации в области рационального использования земельных ресурсов: некоторые вопросы совершенствования законодательства / С.Ю. Королёв // Правовая политика и правовая жизнь. – 2023. – № 3. – С. 35–45.

18. Королёв, С.Ю. Трансформация функций управления земельным фондом Российской Федерации в контексте современных вызовов / С.Ю. Королёв // Правовая политика и правовая жизнь. – 2024. – № 3. – С. 33–41.

О.А. Лакаев,

кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник
Саратовского филиала
Института государства и права
Российской академии наук

O.A. Lakaev,

Candidate of Law, Senior Researcher
of the Saratov Branch of the Institute
of state and law of the Russian
Academy of Sciences
olegoleg81@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-51-59

ОСОБЫЕ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Аннотация: *актуальность статьи обусловлена потребностью государства в обеспечении прорывного экономического роста, одним из инструментов которого выступают особые публично-правовые режимы осуществления экономической деятельности, ориентированные на стимулирование предпринимательской активности хозяйствующих субъектов. Цель статьи состоит в выявлении видов указанных режимов в законодательстве субъектов РФ, установлении системных недостатков их нормативно-правового регулирования и формулировании предложений по совершенствованию нормотворческой политики в данной сфере. Решению поставленных задач способствовало использование общенаучных методов (анализ, синтез, формально-логический и системно-структурный методы) и формально-юридического метода. В результате своей работы автор пришел к выводу о целесообразности систематизации законодательства, куда необходимо внести указание на возможность учреждения рассматриваемых режимов на региональном уровне по инициативе законодателей субъектов РФ, на обобщающее для них понятие, учитывающее фактически сложившиеся на практике режимы, а также на совместимость (или несовместимость) с режимами федерального уровня в пределах одной и той же территории. Кроме того, для предотвращения случаев создания преференциальных условий осуществления экономической деятельности для хозяйствующих субъектов, которые в этом объективно не нуждаются, в ущерб развитию высокотехнологичных отраслей автор предлагает отразить в систематизированных правилах исключения из видов деятельности, осуществление которых может порождать соответствующие режимные правоотношения.*

Ключевые слова: *исполнительная власть, экономическая деятельность, правовая политика, законодательство субъектов РФ, публично-правовой режим.*

SPECIAL PUBLIC LEGAL REGIMES OF ECONOMIC ACTIVITY IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract: *the relevance of the article is determined by the need of the state to ensure breakthrough economic growth, one of the tools of which is special public-legal regimes for economic activity, focused on stimulating entrepreneurial activity of business entities. The purpose of the article is to identify the types of these regimes in the legislation*

* Статья подготовлена в рамках Государственного задания FMUZ-2024-0039 «Правовые основы функционирования публичной власти в России в контексте современных вызовов».

of the subjects of the Russian Federation, identify systemic deficiencies in their regulatory framework and formulate proposals for improving the normative policy in this area. The solution of the tasks was facilitated by the use of general scientific methods (analysis, synthesis, formal-logical, system-structural method) and the formal-legal method. As a result of the analysis of the current federal and regional legislation, the author came to the conclusion that it is advisable to systematize the legislation on the regimes in question, which should indicate the possibility of their establishment at the regional level on the initiative of the legislators of the subjects of the Russian Federation, a generalizing concept for them, taking into account the regimes actually established in practice, as well as compatibility (or incompatibility) with federal-level regimes within the same territory. In addition, in order to prevent the creation of preferential conditions for economic activity for business entities that do not objectively need it, to the detriment of the development of high-tech industries, the author proposes to reflect in the systematized rules the exclusion of activities, the implementation of which may give rise to appropriate regulatory legal relations.

Keywords: *executive power, economic activity, legal policy, legislation of the subjects of the Russian Federation, public law regime.*

Современная экономическая политика государства находится в поиске путей наращивания хозяйственного потенциала за счет реализации различных направлений модернизации экономической системы, включая проекты научно-технологического, инновационного развития, призванные сформировать векторы устойчивого роста, посредством которых может быть обеспечено стабильное место Российского государства в числе стран – лидеров по внутреннему валовому продукту на душу населения. Задачей органов государственного управления также является формирование организационного базиса, обусловливающего гибкость экономической системы, ее приспособление к меняющимся внешним условиям и трансформацию деятельности субъектов предпринимательства сообразно новым вызовам и тенденциям развития мировой экономики.

В данном контексте одна из наиболее важных ролей принадлежит особым публично-правовым режимам хозяйствования, когда государство посредством различных стимулирующих механизмов способствует привлечению бизнес-структур к реализации перспективных проектов [1, с. 47], которые направлены на создание передовых конкурентоспособных обрабатывающих производств, занятых выпуском востребованной на внешнем и внутреннем рынках продукции. В связи с этим с начала XXI в. в России наблюдается постоянно растущая активность федерального законодателя, формирующего и развивающего нормативную базу для обеспечения функционирования особых и свободных экономических зон, территорий опережающего развития, индустриальных парков и промышленных технопарков, специальных

административных районов и иных территорий с преференциальным режимом осуществления экономической деятельности.

Данная тенденция охватила и региональный уровень нормативно-правового регулирования. Законодатели субъектов РФ также проводят в жизнь собственную правовую политику, которая является реакцией на экономические потребности соответствующих регионов. Например, в Республике Северная Осетия – Алания имеется большой сельскохозяйственный, туристический и промышленный потенциал, который, однако, трудно раскрыть при помощи стандартного правового режима ведения предпринимательской деятельности без стимулирующего воздействия со стороны государства, поэтому реализация экономической и соответствующей ей правотворческой политики привела к учреждению особого публично-правового режима зон приоритетного экономического развития [2], целью которого является привлечение коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей к созданию новых производств. Наиболее актуальными для данного региона являются проекты швейного производства, переработки молока и обработки декоративного облицовочного камня диорита, которые требуют создания необходимой для их реализации инфраструктуры и налоговой поддержки [3].

Далеко не во всех субъектах РФ рассматриваемые режимы оказались востребованы. Собственные законодательно оформленные преференциальные площадки для ведения бизнеса имеют 10 регионов, что составляет чуть более 11 % от общего количества субъектов РФ. С одной стороны, нельзя констатировать их повсеместную востребованность, с другой – подобные случаи не являются единичными. Кроме того, в трех субъектах РФ учреждено несколько режимов, каждый из которых имеет обособленное законодательное регулирование.

Примечательно, что региональные законодатели стараются избегать использования наименований, полностью повторяющих те, которые используются федеральным законодателем, хотя прямого запрета на подобное дублирование не предусматривается. В качестве исключения можно назвать индустриальные (промышленные) парки, создаваемые в Новгородской [4] и Тюменской областях [5]. Однако в последнем случае как отдельный режим они законодателем не рассматриваются, представляя собой инфраструктурный комплекс, на базе которого функционируют промышленно-производственные зоны экономического развития.

Практикуется также использование терминологии, имеющей частичное сходство с понятиями, содержащимися в федеральных законах. Наиболее распространенным является режим технопарков, который введен в семи субъектах РФ (республики Бурятия

и Ингушетия, Воронежская, Кемеровская, Новгородская, Саратовская, Свердловская области). Схожее понятие закреплено в законодательстве Ставропольского края (региональный технологический парк), где урегулирован режим региональных индустриальных парков [6]. Для сравнения: в федеральном законодательстве предусматривается функционирование промышленных технопарков, индустриальных (промышленных) парков и технопарков в сфере высоких технологий [7].

В законах субъектов РФ содержатся также и уникальные наименования рассматриваемых режимов: региональные промышленные площадки (Новгородская область), региональные агропромышленные и туристско-рекреационные парки (Ставропольский край), зоны экономического развития и муниципальные индустриальные площадки (Тюменская область), зоны приоритетного экономического развития (Республика Северная Осетия – Алания), кластеры (Саратовская область) [8], зоны экономического благоприятствования (Республика Бурятия) [9].

Нельзя недооценивать наработки субъектов РФ в исследуемой области, поскольку они позволяют преодолеть упущения федеральной экономической и правовой политики по формированию эффективно функционирующих точек промышленного и технологического роста и устранению диспропорций в развитии регионов. Особенно это касается так называемых депрессивных территорий, механизмы поддержки которых были заложены в утратившем силу Федеральном законе от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [10]. Законодатель, рассчитывая на ускорение роста экономики отстающих регионов, предоставлял возможность самим субъектам РФ осуществлять управление зонами территориального развития через уполномоченный региональный орган исполнительной власти. Учреждение таких зон в научной литературе рассматривалось как одно из наиболее перспективных направлений экономической политики. Они получили обозначение в качестве целевых экономических зон, выступающих инструментом регулирования развития территории и диверсификации экономики для депрессивных регионов, хозяйственное положение которых не способствует преодолению отставания в социально-экономическом развитии. Депрессивными регионами при этом называются те субъекты РФ, где отсутствуют условия для формирования высокопрофессиональных трудовых ресурсов, необходимых для создания современных – применяющих инновационные технологии – производств, а также для повышения качества и уровня жизни граждан

[11, с. 146]. Однако ни в одном регионе такой инструмент, как зоны территориального развития, востребован не был, в связи с чем законодательство о них утратило силу. Одновременно в ряде субъектов РФ, в которых Правительством РФ допускалось создание таких зон (республики Бурятия, Ингушетия, Северная Осетия – Алания) [12], продолжают функционировать территории с преференциальным режимом хозяйствования, образованные на основе регионального законодательства. Это показывает, что режимы, действующие в соответствии с законами субъектов РФ, могут в большей степени учитывать их специфику и быть менее бюрократизированными, чем режимы федерального уровня, и более жизнеспособными.

Тем не менее необходимо отметить ряд недостатков организации особых публично-правовых режимов осуществления экономической деятельности, функционирующих в соответствии с законодательством субъектов РФ.

1. Федеральный законодатель, устанавливая те или иные режимы, прямо указывает на то, могут ли на соответствующих территориях, где введен режим, учреждаться какие-либо иные особые публично-правовые режимы осуществления экономической деятельности федерального значения. Данные положения направлены на недопущение дублирования мер налоговой, инфраструктурной и иной поддержки хозяйствующих субъектов, избыточности управленческого воздействия на одни и те же территории и недостаточного стимулирования развития других, формирования параллельных механизмов управления, дезориентации хозяйствующих субъектов в выборе преференциальной площадки для ведения бизнеса. Несовместимыми являются режимы особых экономических зон и территорий опережающего развития [13]. Кроме того, особые экономические зоны запрещено создавать на территориях инновационных научно-технологических центров и свободного порта Владивосток [14]. Что касается режимов регионального значения, то федеральному законодателю их полный перечень неизвестен, и он не может исключать вероятность учреждения в пределах особых экономических зон каких-либо конкретных особых публично-правовых режимов регионального масштаба. Таким образом, в настоящее время федеральным законодательством не заложены препятствия для того, чтобы внутри федеральной особой экономической зоны или территории опережающего развития сформировать, например, региональную зону экономического благоприятствования либо учредить иные известные законодательству субъектов РФ особые публично-правовые режимы осуществления экономической деятельности.

Представляется, что федеральный законодатель должен учитывать практику формирования преференциальных публично-правовых режимов хозяйствования в субъектах РФ, исключая в необходимых случаях возможность их создания в рамках конкретных федеральных режимов. Соответственно в Федеральном законе «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» целесообразно ввести подобного рода указание с использованием обобщающего термина «особые режимы осуществления экономической деятельности, учреждаемые в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации».

Одновременно необходимо учитывать и имеющиеся в федеральных законах исключения. На территориях опережающего развития допустимо создание объектов, образующих индустриальные парки. С учетом наличия практики формирования последних на основании не только федерального, но и регионального законодательства, целесообразно было бы внести в соответствующую норму уточнение, распространяющее названное исключение на любые индустриальные парки, независимо от того, каким законодательством (федеральным или региональным) они учреждены. Тем не менее вряд ли может быть уместным совмещение на одних и тех же территориях федеральных и региональных индустриальных парков, а также промышленных технопарков и создаваемых на основании регионального законодательства технопарков. Сообразно этому в Федеральном законе «О промышленной политике» следует сделать необходимое уточнение.

Предлагаемые варианты коррекции нормативно-правового регулирования видятся компромиссным решением ввиду разобщенности законодательства об особых публично-правовых режимах осуществления экономической деятельности. Во-первых, они потребуют внесения многочисленных правок в законодательство, а во-вторых, любые обобщающие наименования для региональных режимов не будут иметь конкретного содержания, поскольку их толкование и полный перечень нормативно не зафиксированы. Этот вопрос может быть эффективно решен только через систематизацию законодательства о рассматриваемых режимах, в котором должно быть указание на возможность их учреждения на региональном уровне по инициативе законодателей субъектов РФ, на обобщающее для них понятие, учитывающее фактически сложившиеся на практике режимы, а также на совместимость (или несовместимость) с режимами федерального уровня в пределах одной и той же территории.

2. Ввиду того, что федеральным законодателем не определены общие требования к особым публично-правовым режимам хозяйствования на региональном уровне, в том числе перечень видов

экономической деятельности, которые не могут стимулироваться, это создает риск снижения эффективности экономического развития субъектов РФ. Дело в том, что далеко не все проявления предпринимательской активности требуют принятия особых мер поддержки со стороны органов государственного управления, поскольку бизнес, связанный, например с куплей и перепродажей товаров, прорывного развития регионам не несет. В законодательстве субъектов РФ часто обозначаются лишь общие цели учреждения соответствующих режимов. Например, по Закону Республики Бурятия «О зонах экономического благоприятствования в Республике Бурятия» в числе таких целей выделяется развитие обрабатывающих и высокотехнологичных производств. Однако следует иметь в виду, что не каждая разновидность обрабатывающих производств требует стимулирования со стороны государства. У него имеется и социальная роль, не позволяющая оказывать инфраструктурную и иную поддержку производству алкогольной и табачной продукции ввиду необходимости следования политике ограничения ее потребления для охраны здоровья граждан. Кроме того, подобные производства и без всякого стимулирования выйдут на самоокупаемость и прибыльность по причине востребованности у населения соответствующих товаров. Последний тезис касается и приносящего сверхприбыль производства продукции нефтеперерабатывающей промышленности, на которую имеется высокий спрос.

В качестве еще одного примера можно привести Закон Тюменской области «О зонах экономического развития и муниципальных индустриальных площадках в Тюменской области», в котором специфика стимулируемой хозяйственной деятельности не отражена, а перечень ее видов, разрешенных на территории зоны экономического развития, определяется по усмотрению Правительства Тюменской области.

Необходимо учитывать, что отсутствие в федеральном законодательстве перечня видов экономической деятельности, которые не могут быть предметом преференциального регулирования в рамках особых публично-правовых режимов хозяйствования на региональном уровне, создает риск лоббирования бизнес-структурами принятия представительными органами субъектов РФ законов с неконкретным содержанием, позволяющих применять меры стимулирования к любым занятым в обрабатывающей промышленности предприятиям. В результате этого ресурсы региона могут использоваться для создания преференциальных условий осуществления экономической деятельности для тех, кто в этом объективно не нуждается, в ущерб развитию высокотехнологичных отраслей.

Следует отметить, что для режимов, вводимых на федеральном уровне, подобные ограничения предусматриваются. Под правовой режим территории опережающего развития не подпадает деятельность кредитных организаций, некредитных финансовых организаций, субъектов национальной платежной системы, лиц, оказывающих профессиональные услуги на финансовом рынке, организаций, осуществляющих производство древесины, добычу природного газа, нефти и их реализацию. На территории особой экономической зоны не допускаются разработка месторождений полезных ископаемых (кроме разработки месторождений минеральных вод и других природных лечебных ресурсов), производство и переработка большинства подакцизных товаров (например, алкогольной, спиртосодержащей и табачной продукции). Предусмотрены ограничения и для участников свободной экономической зоны (Республика Крым, г. Севастополь), которым запрещена деятельность в сфере пользования недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых (кроме разведки и добычи природных лечебных ресурсов для организации отдыха и санаторно-курортного лечения, а также добычи подземных вод, используемых для хозяйственно-бытового и питьевого водоснабжения, технологического обеспечения водой объектов сельскохозяйственного назначения и объектов промышленности) [15].

Указанное обстоятельство дополнительно актуализирует вопрос о необходимости разработки на федеральном уровне систематизированных правил, определяющих правовые основы учреждения субъектами РФ особых публично-правовых режимов хозяйствования. В данном случае было бы целесообразно отразить в них исключения из видов деятельности, осуществление которых может порождать соответствующие режимные правоотношения.

Список литературы:

1. Сморчкова, Л.Н. Обеспечение экономической безопасности и административное регулирование экономики: проблемы соотношения и перспективы развития / Л.Н. Сморчкова // Военное право. – 2019. – № 2 (54). – С. 43–49.

2. О зонах приоритетного экономического развития в Республике Северная Осетия-Алания : закон Республики Северная Осетия-Алания от 22 декабря 2008 г. № 55-РЗ (в ред. от 2 ноября 2020 г.) // Северная Осетия. – 2009. – 29 янв.; 2020. – 16 дек.

3. В Осетии создали региональную экономическую зону с налоговыми льготами // Российская газета. – URL: https://rg.ru/2020/11/10/reg-skfo/v-osetii-sozdali-regionalnuiu-ekonomicheskuiu-zonu-s-nalogovymi-lgotami.html (дата обращения: 03.06.2026).

4. Об индустриальных (промышленных) парках, региональных промышленных площадках на территории Новгородской области : областной

закон Новгородской области от 27 октября 2017 г. № 154-ОЗ // Новгородские ведомости. – 2017. – 3 нояб.

5. О зонах экономического развития и муниципальных индустриальных площадках в Тюменской области : закон Тюменской области от 11 июня 2015 г. № 60 (в ред. от 26 сентября 2025 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru, 16.06.2015; 26.09.2025.

6. О региональных индустриальных, агропромышленных, туристско-рекреационных и технологических парках : закон Ставропольского края от 29 декабря 2009 г. № 98-кз (в ред. от 2 июня 2025 г.) // Ставропольская правда. – 2010. – 6 янв.; 2025. – 3 июня.

7. О промышленной политике в Российской Федерации : федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 1, ч. 1, ст. 41; 2025. – № 52, ч. 1, ст. 8287.

8. О государственной поддержке кластеров в Саратовской области : закон Саратовской области от 30 июня 2014 г. № 84-ЗСО (в ред. от 25 ноября 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

9. О зонах экономического благоприятствования в Республике Бурятия : закон Республики Бурятия от 14 марта 2007 г. № 2073-III (в ред. от 23 декабря 2024 г.) // Бурятия. – 2007. – 15 марта; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru/, 25.12.2024.

10. О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 49, ч. 5, ст. 7070 (утратил силу).

11. Балакина, Г. Ф. Целевые экономические зоны как инструмент развития депрессивных регионов / Г. Ф. Балакина, Г. И. Поподько // Экономическое возрождение России. – 2014. – № 3 (41). – С. 146–150.

12. Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2013 г. № 115 : постановление Правительства РФ от 17 марта 2023 г. № 407 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 12, ст. 2051 (утратило силу).

13. О территориях опережающего развития в Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (в ред. от 31 июля 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 1, ч. 1, ст. 26; 2025. – № 31, ст. 4639.

14. Об особых экономических зонах в Российской Федерации : федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ (в ред. от 15 декабря 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 30, ч. 2, ст. 3127; 2025. – № 51, ст. 8001.

15. О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя : федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 48, ст. 6658; 2024. – № 33, ч. 2, ст. 5001.

С.В. Запольский,
доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук

S.V. Zapolsky,
Doctor of Law, Professor Chief Researcher at the Department of Administrative Law and Administrative Process of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences elenavasianina@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-60-68

О РОЛИ ПРЕДПРИЯТИЯ В ПРАВОВОМ РЕЖИМЕ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

***Аннотация*:** *статья посвящена соотношению публично-правового и частноправового регулирования деятельности российских предприятий, подвергшихся акционированию и преобразованию в коммерческие структуры. Доказывается, что новый имущественный статус (АО или ООО) не исчерпывает всех функций и полномочий первичного звена экономики, что объективно вызывает «расщепление» правового положения хозяйствующих субъектов. Предложено возвратить некоторые инструменты хозяйственного руководства предприятиями, использовавшиеся в недавнем прошлом. Делается вывод, что современная ситуация в экономике вызывает потребность в расширении публично-правового воздействия на субъекты хозяйствования.*

Ключевые слова: *предприятие, акционерное общество, министерство, отрасль экономики, подчинение, планирование, распределение прибыли.*

ON THE ROLE OF THE ENTERPRISE IN THE LEGAL REGIME OF ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT

Abstract: *this article examines the relationship between public and private law regulation of Russian enterprises that have undergone corporatization and transformation into commercial entities. It is demonstrated that the new property status (JSC or LLC) does not exhaust all the functions and powers of the primary economic entity, which objectively leads to a "fragmentation" of the legal status of economic entities. It is proposed to reinstate some of the instruments of economic management used in the recent past. It is concluded that the current economic situation necessitates expanded public law influence over economic entities.*

Keywords: *enterprise, joint-stock company, ministry, economic sector, subordination, planning, profit distribution.*

В.С. Якушев писал: «Категория предприятия приобретает значение для права, а также для правовой науки и становится правовой именно потому, что представляет собой разновидность общественного отношения производства» [1]. Отталкиваясь от данной цитаты, принадлежащей перу известного исследователя правовой природы предприятия, следует предположить, что преобразование многих государственных предприятий в акционерные общества, реже – в общества с ограниченной ответственностью, вхождение их в вертикально интегрированые хозяйственные системы не упраздняет понимание предприятия как первичного, основного производителя продукции, товаров, работ и услуг. Причину этого целесообразно искать в заметном несовпадении их публично-правовой и частноправовой природы, а также в принадлежности понятий «акционерное общество» или «общество с ограниченной ответственностью» к имущественной составляющей, а понятия «предприятие» – к месту первичного звена в механизме организации общественного производства. Статус государственного предприятия, в котором производство в прошлом регулировалось в условиях плановой экономики, не исчерпывал всей глубины этого экономико-правового явления.

Имеется достаточно оснований считать, что категория предприятия, сформировавшаяся как экономическая и политическая данность в нашей стране в XIX в., с течением времени приобретает те или иные формы, предписываемые действующим на каждый момент политическим строем. Господствующая в настоящее время форма акционерного общества в будущем подвергнется очередному коренному изменению.

Не менее значителен вопрос об организационно-правовом статусе предприятия. Постреволюционный опыт пестрит теми или иными решениями управленческого характера, многократно менявшими административно-правовой статус предприятия [2].

Наиболее заметными, помимо «трестирования» и «сендицирования» предприятий в первые годы советской эпохи, были: принудительное координирование деятельности с Высшим советом народного хозяйства (ВСНХ), последовавшая через короткое время (1934 г.) отраслевая реформа с подчинением предприятий отраслевым народным комиссариатам, позднее – министерствам: совнархозовский этап с подчинением предприятий региональному управленческому центру, дополняемым функциональным управлением; возврат к министерскому управлению; фактическое преобразование министерства в единое предприятие (постановление ЦК КПСС и СМ СССР № 695, 1979 г.); «хозрасчетные министерства»; попытка создания самоуправляемых предприятий и передача управления предприятием акционерному

обществу с одновременным формированием вертикальных структур холдингового типа. Если присовокупить к этим историческим этапам еще и отраслевые особенности производства, то вполне оправдан вывод о первичности понятия «предприятие» как гармоничного взаимодействия трудового, имущественного и организационного потенциалов, функционирующее в правовой форме, соответствующей приоритетной в данное время экономической формации.

Административно-правовое положение предприятия. С середины 30-х гг. прошлого века в нашей стране взаимосвязь предприятия с окружающим миром определялась, во-первых, формой собственности на средства производства, во-вторых, его отраслевой принадлежностью, в-третьих, принадлежностью органа отраслевого управления к союзному, союзно-республиканскому и республиканскому уровню. При этом предприятия кооперативно-колхозного сектора экономики официально в систему государственного управления не входили, а государственные предприятия делились на союзные, республиканские и местные.

С момента провозглашения в 1934 г. сугубо отраслевого подхода система отраслевого управления строилась на жестких принципах, предполагавших, помимо признания всех предприятий государственной собственностью, введение не просто отраслевой принадлежности, но подчинения предприятия соответствующему наркомату, министерству или иному органу управления [3].

Подчиненность, как представляется, весьма малоизученный инструмент управления для российского правоведения. Помимо регулирования государственной военной и гражданской службы, она присутствовала зримо или незримо и в других сферах жизнедеятельности общества, в том числе в виде строительного материала для создания отраслей плановой экономики, а в недалеком прошлом – для перевода предприятий из союзного в республиканское ведение и наоборот. Нередко в статусных актах полномочия того или иного органа определялись как ведение, принадлежность или подконтрольность с конкретным наполнением этих терминов различными полномочиями отраслевого органа управления, преследующими цель изъятия той или иной доли правосубъектности предприятия.

Реформы хозяйственного механизма 90-х гг. вызвали серьезные изменения в стане управления экономикой. Приватизированные предприятия получили соответствующий статус как коммерческие организации, подконтрольные только собственным органам управления.

Означают ли произошедшие изменения упразднение отраслей народного хозяйства и отраслевой субординации и координации? Ответ на этот вопрос дала сама практика, потребовавшая формирования

объединений различных видов и конструкций – вертикально интегрированных структур, холдингов, объединений координационного типа, иных хозяйственных сообществ. Отметим, что почти все формы объединения преследуют коммерческие (финансовые) интересы в целях более эффективного использования производственных мощностей и трудового потенциала, а также для концентрации управления производством в рамках единого технологического цикла. Заметно, что чем выше технологическая зависимость, тем глубже координационно-управленческий статус объединения.

Наблюдается существование экономических комплексов, сформировавшихся на основе ранее сложившейся структуры производственных отношений, трудового коллектива, географического и транспортного факторов, т.е. субъектов, обладавших ранее статусом государственного производственного предприятия или производственного объединения.

Одной из причин этого служит сам предмет акционирования в недалеком прошлом – самостоятельное предприятие (объединение). В отличие от хрестоматийного акционерного общества, возникающего как результат объединения имущества акционеров, в нашей стране акционировались или преобразовались в коммерческие организации иного вида действующие производственные комплексы, лишенные, по вине прежнего режима, управления оборотными средствами или испытывавшие их серьезный недостаток [4].

Коммерциализация имущественной стороны производства не затронула и не могла затронуть существа предприятия – роли первичного (основного) звена экономики по выпуску продукции, товаров и услуг в интересах удовлетворения потребностей общества. В своей основе акционирование есть организационно-имущественный прием, посредством которого производственные коллективы предприятий освободились от устаревшего и малоэффективного административного режима отраслевого управления.

В историческом ключе это объясняется реакцией на меры, введенные в 1979 г. постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 695, направленные на предельную концентрацию управления отраслью экономики отраслевым министерством. Достаточно привести содержание п. 7 этого постановления, чтобы уяснить его существенность. В нем было предусмотрено установление показателей и нормативов по производству, труду, социальному развитию, финансам, капитальному строительству, внедрению новой техники, материально-техническому обеспечению не только для предприятий и объединений, но и непосредственно для министерств и ведомств

[5]. Таким образом создавались «хозрасчетные» министерства, что повысило ответственность министерств и иных отраслевых ведомств за результаты работы отрасли, но и вызвало ряд негативных эффектов, среди которых можно выделить значительное сокращение собственных полномочий предприятий за счет передачи их отраслевому министерству. С другой стороны, министерство из органа управления преобразовывалось не только в центр хозяйственной системы, но во многом – в гиперпредприятие, что было чревато потерей органами отраслевого управления административного потенциала руководства. Комплекс этих факторов, в условиях ухудшения внешнеэкономической ситуации, привел к глубокому финансовому кризису и развалу советской социально-экономической формации и самого СССР.

Ошибочный курс конца 70-х гг. на максимальное укрупнение первичного звена экономики (а именно так следует расценивать произошедшие изменения в начале 80-х гг. прошлого века) не может отменить объективной необходимости функционирования предприятий в составе отраслей экономики. Однако подход к понятию «отрасль» должен быть свободен от статуса подчиненного отраслевому центру субъекта хозяйствования. В свое время статус подчиненного предполагал ту или иную степень повиновения предприятия наркомату, впоследствии – министерству в целях действия в едином, заданном ключе. Наблюдалась своеобразная милитаризация управления – копирование построения вооруженных сил, существенно нарушенное экономической реформой 1965 г. и упраздненное окончательно кампанией акционирования.

Тем не менее потребность в отраслях продолжает наблюдаться в крупных вертикально интегрированных структурах, таких как Ростех, Газпром, Роснефть, и во многих других проявлениях. Причиной служит свойство предприятий времен построения социализма – быть частью хозяйственной системы, формирующей тот или иной порядок материально-технического снабжения и сбыта, капитального строительства, модернизации оборудования, финансового обеспечения, социального развития и многих других аспектов хозяйствования. При этом было бы ошибкой возложение этих общих функций на отраслевой центр в каждом случае и в целом, т.е. создавать такой центр, который, следуя логике ситуации, рано или поздно попытается завоевать административную власть. Скорее всего, должны господствовать координационные связи предприятий одной отрасли.

Что же касается основной функции предприятий, не совпадающей с функциями формализующих их коммерческих структур (АО и ООО), то сохраняется унаследованная позитивная ответственность за ре-

зультаты своей деятельности перед обществом непосредственно как средства достижения материального благополучия.

Понятие позитивной ответственности, отличное от ответственности негативной, обращает нас к таким высоким отношениям, как долг, служение народу, верность национальным идеалам. Интересные соображения приводит К.С. Бельский о возникновении этого понятия, которое необходимо вернуть в научный оборот [6]. Применительно к предприятию позитивная ответственность состоит в полном удовлетворении общественных потребностей в продукции, работах и услугах. Заметим, именно на предприятия общество и государство возлагает обеспечение экипировкой и вооружением потребностей специальной военной операции. Акционерное общество по своей природе, направленной на получение прибыли, не в состоянии решать такие задачи.

Представляется, что в ближайшем будущем законодателю предстоит решать вопрос о юридическом признании предприятия отдельным от образованного на его основе акционерного или другого коммерческого общества или товарищества правосубъектом, что может привести к удвоению правосубъектности хозяйственных организаций.

В советской юридической истории такой прецедент существовал тогда, когда трудовой коллектив был признан, наряду с самим предприятием, отдельным правосубъектом. В новом прочтении этот опыт может быть повторен с еще большей юридической убедительностью. В основу удвоения (или, возможно, наоборот расщепления) правосубъектности может быть положено понимание предприятия как субъекта планирования и публичного финансирования, а коммерческого субъекта – как участника хозяйственного оборота, чем разделить две плоскости экономического развития.

Правовому положению государственных предприятий, существовавших до их акционирования, были характерны ряд достоинств, утраченных в ходе экономических реформ. Нельзя не отметить, что разработка пятилетних и годовых планов развития народного хозяйства создавала осязаемую основу деятельности предприятий, подобную которой формы стратегического планирования, действующие сейчас, не создают. В качестве примера можно привести национальные проекты, участие в которых для существующих хозяйственных структур весьма проблематично, потому что национальные проекты разрабатываются преимущественно как бюджетно-финансируемые программы. Предприятия в состоянии участвовать в национальных проектах не только как исполнители работ, но и в качестве бенефициара соответствующих инвестиционных и других мероприятий.

Как известно, ни одна отрасль экономики не может функционировать, не используя заемные средства, т.е. банковский кредит. В условиях плановой экономики предоставление заемных средств подвергалось государственному регулированию посредством кредитных планов Госбанка СССР, формируемых на основе заявок предприятий-заемщиков. Этот институт в ходе реформы банковской системы был беспричинно утрачен. В современных условиях получение банковского кредита осложнено как продолжающий быть высокой ключевой ставкой, так и выдвижением частными банками не всегда основательных, а нередко и субъективных требований.

В ходе реформ был потерян и механизм дифференцированного банковского кредита, включавший льготное и общее кредитование, а также особый режим кредитования предприятий, чьи собственные оборотные средства теряются без восполнения. В результате механизм управления лишился весьма действенного инструмента повышения эффективности производства. Представляется, что банковское кредитование в ближайшем будущем будет построено на приоритете экономического развития и в значительно меньшем объеме направлено на потребительские кредиты. Кроме того, на коммерческие банки будет возложена функция стимулирования производства в качестве публично-правовой обязанности в дополнение к уже отправляемым административным функциям.

В течение исходной (косыгинской) реформы 1965 г. возник принципиально новый правовой инструмент – механизм распределения прибыли производственных предприятий, охватывающий отчисления в бюджет в форме платы за фонды и фиксированных (рентных) платежей, формирования трех главных фондов экономического стимулирования – фонда развития производства, фонда материального поощрения и фонда социально-культурных мероприятий и жилищного строительства, отчислений в централизованный отраслевой фонд финансирования капитальных вложений и направления свободного остатка прибыли в бюджет [7]. Для времени его введения это было крупным достижением в деле стимулирования производства, но со временем стало тормозом и подверглось упразднению в новых экономических условиях, сложившихся после 1991 г.

Следует предположить, что прибыль предприятия, за минусом суммы начисленных дивидендов и других расходов акционерного общества, подлежала бы распределению в порядке, установленном законодательно, с целью обеспечения расширения и совершенствования производства и решения задач, связанных с технологическим прорывом. Речь не идет об административно-принудительном распоряжении финансовыми ресурсами предприятия, но о мягком правовом

регулировании волеизъявления предприятия, его трудового коллектива и собственников (акционеров), направлении его на созидательные рельсы, прежде всего на цели технологического совершенствования [8]. Подобный подход должен включать в себя соблюдение налогового, социально-страхового и трудового законодательства. При всей сложности решения этой задачи перспектива значительных положительных последствий несомненна.

Существуют и другие потенциально полезные рецепции прежних подходов к ценообразованию, материально-техническому снабжению, порядку осуществления внешнеэкономических связей и т.д. Здесь задача состоит в использовании положительного опыта, накопленного в ходе выполнения пятилетних планов советского периода, особого периода Великой Отечественной войны и послевоенного восстановления народного хозяйства, опыта совнархозовского (1958–1965 гг.) порядка управления. Не копируя решения прошлых лет, полезно было бы предпринять ряд организационных мер, направленных, во-первых, на признание самостоятельности и самодостаточности предприятия как отдельного правосубъекта, не совпадающего со статусом акционерного общества, общества с ограниченной ответственностью или другого коммерческого образования; во-вторых, на приведение этого правосубъекта (предприятия), его деятельности к большой заинтересованности в решении публичных задач и удовлетворении запросов и интересов общества; в-третьих, решать эти вопросы, не нарушая прав и законных интересов акционеров или иных собственников предприятия как единого имущественного комплекса.

Практика показала, что ставка на получение прибыли – далеко не универсальный и недостаточно эффективный инструмент экономического управления. Административно-правовая составляющая хозяйствования призвана в дальнейшем получать развитие как способ привлечения производственных образований всех типов к решению публично-правовых задач развития.

Список литературы:

1. Якушев, В.С. Юридическая личность государственного производственного предприятия / В.С. Якушев. – Свердловск : Сред.-Урал. кн. изд-во, 1973. – 240 с.

2. Веденеев, Ю.А. Организационные реформы государственного управления промышленностью в СССР / Ю.А. Веденеев. – М. : Наука, 1984. – 239 с.

3. Запольский, С.В. Альтернативные пути развития административного законодательства / С.В. Запольский // Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса. – М. : ИГП РАН, 2024.

4. Лазарев, Б.М. Можно ли было сохранить СССР? Правовое исследование / Б.М. Лазарев. – М. : Юрист, 2002. – 231 с.

5. Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности и качества работы : Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

6. Бельский, К.С. Административное и финансовое право в портретных зарисовках / К.С. Бельский. – Пенза : Социосфера, 2021. – 451 с.

7. О совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования : постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. № 729 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

8. О технологической политике в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 12 декабря 2024 г. № 523-ФЗ // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-69-81

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ: ПОНЯТИЕ, ГЕНЕЗИС ПРЕДСТАВЛЕНИЙ И ДИСКУССИИ (ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)

Аннотация: *в статье автор задался целью разобраться в сути понятия «юридическая ответственность». Актуальность данного исследования подтверждается тем, что в современных исследованиях, по мнению автора, наметился некоторый «крен», в силу которого рассмотрение данной темы сводится к вопросам карательно-пресекательной деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти, претерпевания негативных последствий совершенных деяний и прочим связанным с принуждением акцентам. В понимании автора это упрощает, принижает, делает скудным и однобоким все существо этого глубокого социального феномена.*

В статье предпринята попытка показать масштабность такого правового явления, как юридическая ответственность. Автором используется широкая подборка научных работ по данной проблематике, позволяющая проанализировать генезис данного понятия и описать дискуссии разных периодов в зависимости от политических процессов, происходящих в России, и развития законодательства. В заключение приводятся авторские выводы, включая авторское определение понятия «юридическая ответственность».

Ключевые слова: *юридическая ответственность, перспективный и ретроспективный аспект, принуждение, наказание, санкция, правоотношение, защита, охрана, кара.*

LEGAL LIABILITY: CONCEPT, GENESIS OF CONCEPTS, AND DISCUSSIONS (THEORETICAL AND LEGAL RESEARCH)

Abstract: *in this article, the author aims to understand the essence of the concept of "legal liability". The relevance of this study is confirmed by the fact that, in the author's opinion, modern research has become somewhat biased, reducing the discussion of this topic to the punitive and preventive activities of specially authorized executive bodies, the negative consequences of committed acts, and other coercive emphases. In the author's view, this simplifies, diminishes, and renders the essence of this profound social phenomenon meager and one-sided.*

The article attempts to demonstrate the scope of the legal phenomenon of "legal liability". The author draws on a wide selection of scholarly works on this topic, allowing her to analyze the genesis of this concept and describe discussions across different periods,

depending on the political processes unfolding in Russia and the development of legislation. The conclusion provides the author's findings, including the author's definition of "legal liability".

Keywords: *legal liability, prospective and retrospective aspects, coercion, punishment, sanction, legal relationship, protection, security, punishment.*

Научный интерес к понятию «ответственность» и его содержанию весьма широк. Ученые рассматривают «ответственность» как философский, социальный феномен, элемент психологии, как объект морали, как правовое явление. В среде правоведов сложилось твердое, не вызывающее дискуссии понимание, что юридическая ответственность есть разновидность общесоциального явления. Это особый вид социальной ответственности, связанный с позитивным правом страны и реальным действием юридических норм. Юридическая ответственность – плод работы законодателя, отражение потребности общества предупредить деликтность, законодательно закрепить нормы, направленные на установление общеобязательных правил, обеспечивающие прежде всего охрану общественных отношений. Однако погружение в существо искомого понятия привело к неоднозначному выводу о том, что в его генезисе наметился некоторый «крен», в силу которого рассмотрение данной темы сводится преимущественно к вопросам карательно-пресекательной деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти, претерпевания негативных последствий совершенных деяний и прочим связанным с принуждением акцентам. В понимании автора это упрощает, принижает, делает скудным и однобоким все существо этого глубокого социального феномена.

Небезынтересно, что в словаре В. Даля этого термина нет, но он содержит близкие по существу термины – «ответовать», «отвечать». Значение данных терминов В. Даль раскрывает, приводя примеры: «Я отвечу на это не словом, а делом…»; «Отвечать за что, за кого, быть повинным, давать отчет, ручаться, подлежать ответственности, быть обязану»; «… один за всех отвечает» [1]. Д.Н. Ушаков не только включает слово «ответственность» в содержание толкового словаря (издан в 1935–1940 гг.), но и называет виды ответственности: моральная, материальная, полная ответственность за возложенное дело. Термин «привлечь к (судебной) ответственности» означает «считая виновным, заставить дать отчет в совершенных действиях (перед судом, органами власти и т.п.)» [2].

В толковом словаре С.И. Ожегова (1949) ответственность разъясняется через понятие «обязанность» (отдавать кому-либо отчет,

дать ответ за поступки; возложить ответственность на кого-либо (офиц.)). Пример: «Под вашу ответственность. Отвечать будете вы» [3]. Современные словари связывают искомый термин с понятиями «обязательство» и «вина» [4].

Первые теоретические работы правоведов, связанные с исследованием феномена «ответственность», появились лишь с развитием науки и образования в России и открытием императорских университетов (конец XVIII – начало XX в.). В научных работах, изданных автором ранее [5, 6], было доказано, что философское, социальное, психологическое и иное понимание термина «ответственность» исторически развивалось в тесной взаимосвязи с понятием «обязательство».

Выпущенные до революции 1917 г. учебники и курсы лекций не содержат самостоятельного раздела и даже параграфа, посвященного теме «ответственность». При этом категории и понятия, связанные с данным термином (например, «наказание», «полицейское принуждение и надзор», «меры предупреждения», «пресечение», «исполнение административного закона», «меры обеспечивающие», «охранение» [7–11]), были в наличии и находили теоретико-правовое обоснование. Самостоятельный параграф о дисциплинарной и судебной ответственности содержится в лекциях профессора Московского императорского университета И.Т. Тарасова [11], однако тогда термин «ответственность» носил лишь описательный характер. Профессор оперировал в большей степени понятиями «наказание», «взыскание» [11, с. 66] и приводил исчерпывающий на тот момент перечень дисциплинарных *взысканий:* замечание, выговор, вычет из жалования, арест, удаление от должности и др. [11, с. 123–129].

Одним из первых к системному изучению проблематики юридической ответственности подошел цивилист, профессор права Г.Ф. Шершеневич [12, с. 629–631]. Опираясь на труды И.Г. Фихте, Г.Ф. Гегеля, И. Канта, вопросы ответственности он рассматривал прежде всего через призму правонарушений и проступков. Излагая материал, профессор доводил идею о том, что право есть общая воля, законы – продукт государственной власти, указывающий на то, как должен действовать человек. Люди, писал Г.Ф. Шершеневич, в своих поступках могут пренебрегать правилами, не соблюдать их. Отсюда правонарушение есть нарушение правила (права) или поведение человека, которое является противным праву [Там же]. Наказание неизбежно вытекает из справедливости [12, с. 660–661]. «Нельзя утверждать, что вина = ответственность» [12, с. 638]. Правонарушение влечет за собой ответственность для виновника [12, с. 658]. Ответственность выступает в качестве обязанности возместить вред [12, с. 640]. За ре-

ступлением следует наказание. Наказание состоит в причинении нарушителю страданий отнятием у него какого-либо блага, лишениями (свободы, блага), наложением штрафа [Там же].

До революции отдельные попытки исследовать и теоретически обосновать суть и назначение ответственности предпринимали Н.М. Коркунов [13, с. 124, 37–139], А.И. Елистратов [14], В.Л. Кобалевский [15] и некоторые другие ученые. Однако в силу известных историко-политических событий и причин [16] изучение данного правового института (ответственности) оставалось за рамками их исследовательской деятельности. При этом в первые годы после революции отмечался высокий рост деликтности. Советская власть была вынуждена принимать декреты, противостоящие разгулу преступности против государства, общества, личности [17, с. 484]. Небезынтересный факт: В.И. Ленин в своих трудах и выступлениях на партийных мероприятиях термин «ответственность» употреблял в значении государственного, гражданского и иного долга [18, с. 181, с. 308].

В июне 1921 г. Декретом ВЦИК и СНК РСФСР «О порядке наложения административных взысканий» [19] была законодательно установлена «ответственность в административном порядке» за нарушения постановлений и иных нормативных документов органов местной власти [20]. Под привлечением к ответственности в административном порядке понималось процедурное действие – вынесение постановления о наложении административного взыскания. В 1922 г. был принят Уголовный кодекс РСФСР, который также не содержал понятия «ответственность». По своей сути оба правовых акта носили *наказательный* характер, а цель их принятия состояла в ограждении государства и правопорядка от нарушителей закона, очистке гражданского общества от лиц, представляющих опасность, и установлении твердых основ правового сознания, привлечении нарушителя к условиям общежития путем исправительно-трудового воспитания [21]. С.В. Маликов и А.Н. Чучаев, обращаясь к вопросам ответственности, писали, что эволюция этого института в уголовном праве происходила исходя из законодательства [22, с. 369]. Отметим, что на канву юридических и иных научных исследований налагался классовый характер действующей в то время однопартийной идеологии, под влиянием которой в учебниках проводилась мысль о том, что социализм не может порождать преступности, девиантность чужда устоям строящегося социалистического общества и пр.

До 1950-х гг. в СССР термин «ответственность» не включали в учебники и учебные пособия, соответственно, он не был предметом изучения

и не вводился в научный оборот. Понятие ответственности применялось главным образом в отношении гражданско-правовых сделок и к вопросам дисциплинарных взысканий государственных служащих.

Наиболее предметно теория юридической ответственности получила развитие лишь в середине 1950-х гг. Существенный вклад в разработку теории юридической ответственности внесли российские ученые: С.С. Алексеев, С.Н. Братусь, Н.Д. Дурманов, О.С. Иоффе, А.Е. Ленев, Н.И. Матузов, П.Е. Недбайло, В.С. Нерсесянц, Т.Н. Радько, М.С. Студеникина, М.Д. Шаргородский, Б.С. Эбзеев, Л.С. Явич и др.

Одними из первых исследования в области ответственности стали проводить научные сотрудники Института государства и права Академии наук СССР. В 1948 г. вышел фундаментальный труд Н.Д. Дурманова «Понятие преступления» [23]. Его автор пришел к выводу: административные деликты исходят из нарушения запретов, установленных в инструкциях и декретах органа советской власти, а преступление нарушает уголовные запреты, предусмотренные УК РСФСР, наказания за последние назначаются судами [23, с. 291]. Н.Д. Дурманов выявил тесную связь уголовного преступления и административного деликта [23, с. 289–293]. Интересно, что термин «ответственность» Н.Д. Дурманов употребляет крайне редко, однако оставляет читателю четкое понимание: «ответственность» не есть «наказание», «санкция».

Краткую характеристику административной ответственности применительно к проблематике деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц дал в своем учебнике [24, с. 23] С.С. Студеникин. Каждый министр, пишет ученый, несет ответственность перед гражданами за принятые решения, за свои действия (бездействие), отвечает за нарушение правовых предписаний, неисполнение принятых планов и обязательств [24, с. 23–28]. С.С. Студеникин называет виды ответственности: административная, дисциплинарная, уголовная, материальная [24, с. 100]. Административную он отождествляет с административными взысканиями, уголовная налагается в судебном порядке, а материальная связана с обязанностью возместить причиненный вред или убытки [24, с. 100–105].

А.В. Кирин, исследуя проблемы деликтности в историографическом аспекте, опираясь на труды С.С. Студеникина, сделал вывод: в буржуазном обществе юридическая ответственность служит защите господствующих буржуазных классовых порядков, а в условиях социализма ее предназначение иное – защита и охрана социалистического правопорядка, «воспитание советских людей в духе соблюдения советских законов, преданности Родине…» [25].

В конце 1960–1970-х гг. проблематика ответственности в целом и юридической ответственности в частности становится наиболее востребованной в науке. Этой теме отдают должное внимание философы, социологи, психологи, юристы. В классической философии ответственность рассматривается прежде всего через понятие «свобода» (свобода воли, принятия решения, свобода как выбор и т.д.). В психологии ответственность связывают со степенью саморегуляции зрелого человека, осознанной причиной действий, долгом, необходимостью и пр. Ответственность с позиции социологии – способность разумного человека отдавать отчет в своих действиях и отвечать за них.

Интерес представляют малоизвестные работы В.Г. Смирнова [26, 27], П.Е. Недбайло [28], И.С. Самощенко [29]. Вникая в суть и назначение феномена «ответственность», «юридическая ответственность», они выстроили концепцию его понимания в позитивном и негативном (ретроспективном) аспекте. Значительно позже, в 1990-х гг., эта идея была подхвачена и развита членом-корреспондентом С.С. Алексеевым [30, с. 453–457]. Первоначальная суть идеи состояла в том, что «ответственность» – понятие многогранное, которое неверно сводить лишь к каре. Юридическая ответственность наступает не с момента вступления в законную силу приговора (решения суда, органа публичной власти), а значительно раньше – с момента принятия на себя обязательств соблюдать действующее законодательство, не нарушать законных требований и правил.

В.Г. Смирнов, П.Е. Недбайло, И.С. Самощенко, М.С. Строгович [31] Р.Л. Хачатуров [32, с. 131–173, 213–224, 228–232] ответственность позитивную рассматривали через проявление личной свободы, добросовестность, инициативность, способность делать должный выбор, принять обязательства и отвечать за свои поступки. Существо позитивной ответственности вызвано мотивацией, оно проявляется в гражданском долге, обязательности, сознательности, исполнительности и пр.

Юридическая ответственность наступает в тот момент, когда лицо приступает к исполнению своих обязанностей, а не когда оно их не исполнило или выполнило недобросовестно [28, с. 51; 32, с. 131–173, 213–224]. В отличие от негативной, позитивная ответственность – явление не временное. Н.И. Матузов уточняет: это не принудительная, а глубоко осознанная ответственность человека за надлежащее исполнение своих обязанностей и чувство гражданского долга. Она не только выражается в контроле за своими действиями, но и предполагает положительную реакцию со стороны общества, государства [33, с. 208].

С.С. Алексеев также подметил многообразие сути и социального значения такого явления, как «ответственность», которое распространяется на поведение, социальное бытие, личные качества человека, статус (служебное или иное социальное положение). В социальной среде ответственность воспринимается через модель «ответственность перед… и ответственность за…». В юриспруденции присутствует третья модель – «ответственность в связи с…». «В этом понятии отражены взаимосвязи всего общества и каждого человека в отдельности» [30, с. 433].

В середине 1970-х гг. юридическая ответственность рассматривалась преимущественно через призму охранительного правоотношения (Л.В. Коваль, А.П. Шергин и др.) либо через наказание, реализацию мер наказания (И.А. Галаган, С.Н. Братусь). Существенное влияние на генезис данного понятия оказали работы И.А. Галагана, который доказывал, что вопрос о соотношении понятий «ответственность» и «наказание (взыскание)» должен быть решен в пользу их полного отождествления [34, с. 13]. Его работы вызвали широкую дискуссию, и большинство ученых присоединилось к занятой ученым позиции. Лишь немногие выступили с критикой концепции ученого. Так, профессор К.С. Бельский доказывал: утверждение И.А. Галагана неверно ни с методологической, ни с гносеологической точек зрения. Данное отождествление «лишает категорию ответственности смысла существования, обезличивает и выхолащивает это богатое и содержательное понятие» [35].

Л.В. Коваль писал о недопустимости одностороннего подхода к проблеме ответственности и предложил различать ее идеальный (внутренний) и материальный (внешний) аспекты [36, с. 8–11]. В широком смысле ответственность – это обязанность, проявляющаяся через иные внешние понятия – долг, внутреннее побуждение, принятие на себя обязательства исполнить, например, требование закона, норму морали. Ответственность моральная, общественная, партийная и иная начинается существенно раньше, чем момент нарушения норм и применения к нарушителю мер наказания. Ученый доказывал, что суть ответственности – в ее двойственном характере, в том, что «до признания лица виновным ответственность – это обязанность», обязанность соблюдать правовые предписания. С момента, когда доказана и (или) признана вина, ответственность – наказание. Ответственность неразрывно связана с правовым отношением, например, по привлечению нарушителя к ответственности и применению к нему наказания [Там же]. Меры ответственности устанавливаются нормативными актами, последние принимаются представительными

органами власти и выражают общенародную волю. Как известно, органы представительной власти выражают волю народа. Таким образом, граждане через выборные органы участвуют в принятии данных актов, а значит, добровольно налагают на себя обязательства не нарушать установленные актами правила, запреты и пр. [36, с. 19]. Аналогичный вывод несколькими годами позже сделал Б.М. Лазарев [37].

Член-корреспондент РАН В.М. Чхиквадзе вывел формулу взаимной ответственности человека и государства, а также формулу единства свобод человека и его ответственности: чем выше уровень российской государственности, его социальной организации, тем выше требования к социальной сознательности человека и его ответственности перед государством и обществом [38].

Двустороннее начало юридической ответственности было подмечено и философом академиком В.С. Нерсесянцем, который в целом поддерживал концепцию позитивной и негативной ответственности [39, с. 353]. Первое начало (суть) академик связывал со свободой и моментом принятия субъектом права на себя обязанности отвечать за свои действия (решения), а второе – с претерпеванием лишений в случае их недобросовестного исполнения (неисполнения) и нарушения норм права.

В работах Н.А. Стручкова [40] М.А. Краснова [41] юридическая ответственность представлена явлением цельным, но имеющим два аспекта своего бытия: обязанность действовать правомерно (позитивный аспект); несение последствий наказания (ретроспективный аспект) [41, с. 77].

Многочисленные научные дискуссии по проблематике юридической ответственности и ее социальному назначению, проведенные в конце 1980-х – начале 1990-х гг., привели к тому, что в российской правовой доктрине сформировалось устойчивое представление о юридической ответственности как явлении общесоциальном. Единой концепции о ее существе так и не было выработано. В сложный для России период конца 1990-х – начала 2000-х гг., связанный не только с политическими событиями, но и с экономическим кризисом, научная общественность потеряла интерес к проблематике позитивной ответственности. Законодатель сосредоточил свое внимание на вопросах пресечения многочисленных правонарушений, ранее не известных ни науке, ни юридической практике, и видах наказаний за несоблюдение установленных запретов. Это отразилось на научных исследованиях, в которых преимущественно рассматривались различные аспекты ретроспективной ответственности. При этом понятия «ответственность» и «наказание» все больше сближались, часто перетекая из одного в другое.

Лишь немногие представители сложившихся юридических школ продолжали исследовать все грани юридической ответственности. Так, ученые саратовской юридической школы Н.И. Матузов, А.В. Малько, поддерживая мнение Т.Н. Радько о наличии диалектического единства между позитивной и негативной стороной ответственности [42, с. 17], отметили: чем выше уровень человеческой сознательности, тем менее очевидным является наступление ответственности в негативном смысле. Отсюда в корне неверно отдавать предпочтение изучению лишь одной ее стороны. Исследователи, которые строят свое учение только на ретроспективном подходе, неизменно «обедняют» науку, умаляют моральное, социальное и иное значение ответственности. Подобное исследование «сужает проблему, выглядит односторонним и неполным. При таком подходе на первый план выступает лишь карательно-принудительный момент» [43, с. 217]. Позитивная сторона ответственности раскрывает свой смысл в дисциплине, выработке навыков самоконтроля, способности держать ответ [Там же].

А.С. Дугенец А.С. Шабуров, В.М. Баранов предпринимали попытки доказать обратное. Например, А.С. Дугенец в диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук писал: «деление ответственности на позитивную и негативную устарело и не соответствует реалиям действительности». Оно «может быть, и соответствовало духу советского общества 70-х годов, но в настоящее время устарело» [44, с. 46]. Ученый, обосновывая свою позицию, исходил из сути функций юридической ответственности. В его понимании основные из них – карательная и правовосстановительная [44, с. 53]. Аналогичной позиции в разное время придерживались И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин, О.Э. Лейст [45, с. 15–31; 46]: признание позитивной ответственности не только не соответствует природе этого явления, но и усложняет решение многих проблем в юридической науке. Это понятие появилось в период «застоя» [46, с. 626–642], и от него надо отходить. По мнению А.С. Шабурова, теория о позитивной ответственности выходит за ее пределы [47, с. 9, 15–16]. В.М. Баранов и вовсе утверждает, что «позитивная юридическая ответственность… это искусственная теоретическая конструкция» [48, с. 504–505].

С приведенными аргументами сложно согласиться. В действующих Уголовном кодексе Российской Федерации (далее – УК РФ) и Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) не названо такой цели – кара. Законодатель ставит прежде всего *задачу охраны прав и свобод человека и гражданина*, собственности, общественного порядка и общественной безо-

пасности, на втором месте стоят *вопросы превенции* [49, 50]. Если говорить о целях и задачах КоАП РФ, то на первый план выходят *защитные и охранительные функции*.

В поисках аргументов того, какую роль играет юридическая ответственность, П.П. Серков пишет: само по себе законодательное закрепление ответственности является сдерживающим, превентивным фактором, оказывающим влияние на поведение и действия субъектов правоотношений. «При таком подходе она сама выполняет охранительные функции» [51].

Исходя из изложенного, юридическая ответственность – производная тесных социально-правовых связей (правоотношений), сторонами которых выступают государство как носитель власти (в лице органов публичной власти, их должностных лиц) и граждане, пользующиеся и распоряжающиеся своими свободами. В целях обеспечения охраны интересов, прав и свобод граждан государство законодательно закрепляет меры принуждения, включая виды наказаний. Основное их назначение указано непосредственно в действующих УК РФ и КоАП РФ. Первоначальная задача, которая ставится законодателем, например, в ныне действующем КоАП РФ, – *охрана прав и свобод человека и гражданина,* вторая – предупредить, предостеречь от девиантных проявлений, защитить законопослушных граждан. В этой связи верной остается формула взаимной ответственности человека и государства, единства свобод человека и его ответственности, выведенная В.М. Чхиквадзе [38]. У государства нет первостепенной задачи карать, наказать, создать условия для претерпевания негативных последствий… От этого законодатель ушел еще в 1980-е гг.

Один из недостатков научных дискуссий по теме ответственности состоит в том, что ее сущность и значение исследователи рассматривают преимущественно через функцию кары. В нашем понимании данный правовой феномен имеет более глубокую сущность и содержание: с одной стороны, юридическая ответственность должна рассматриваться как правовой институт, имеющий свой предмет – охрана и защита конституционных прав и свобод граждан, с другой – как правоотношение, являющееся составной частью административного правоотношения.

Отрицание позитивного начала юридической ответственности приводит к одностороннему подходу в исследованиях и однобокому восприятию существа ответственности в праве. В наши дни и уголовная, и административная ответственность часто отождествляются с видами наказаний, что не верно, – превентивное начало должно стать первоочередным при исследовании проблем ответственности.

Таким образом, под юридической ответственностью следует понимать правоотношение, возникающее по поводу охраны, защиты и обеспечения гарантий безопасности конституционных прав и свобод граждан, создания условий, при которых юридическая норма подлежит исполнению, а в случае нарушения действующих запретов вступает в силу механизм принуждения с применением санкции нормы, правила которой нарушены.

Список литературы:

1. Даль, В. Толковый словарь живого великорусского языка / В. Даль. – URL: https://gufo.me/dict/dal/%D0%BE%D1%82%D0%B2%D0%B5%D1%87%D0%B0%D1%82%D1%8C (дата обращения: 11.02.2026).

2. Ушаков, Д.Н. Толковый словарь / Д.Н. Ушаков. – URL: https://ushakovdictionary.ru/ (дата обращения: 11.02.2026).

3. Ожегов, С.И. Толковый словарь / С.И. Ожегов. – URL: https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=19009 (дата обращения: 11.02.2026).

4. Ответственность // Словарь современного русского литературного языка. – URL: https://sanstv.ru/dict/invoke (дата обращения: 11.02.2026).

5. Кобзарь-Фролова, М.Н. Ответственность как философский и социальный феномен (историографическое и теоретико-правовое исследование) / М.Н. Кобзарь-Фролова // Государство и право. – 2025. – № 10. – С. 83–91.

6. Кобзарь-Фролова, М.Н. Феномен юридической ответственности: от идеи до реальности (теоретико-правовое исследование) / М.Н. Кобзарь-Фролова // Государство и право. – 2025. – № 12. – С. 71–81.

7. Андреевский, И.Е. Полицейское право : в 2 т. / И.Е. Андреевский. – Изд. 2-е. – СПб. : тип. В.В. Пратц, 1874. – 738 с.

8. Белявский, Н.Н. Полицейское право (административное право) Конспект лекций / Н.Н. Белявский. – Изд. 3-е. – Пг. : Тип. Екатерининское Печатное дело, 1915. – 409 с.

9. Ивановский, В.В. Учебник административного права / В.В. Ивановский. – Казань : Тип. императорского ун-та, 1904. – 578 с.

10. Таганцев, Н.С. Русское уголовное право. Часть общая : лекции / [соч.] Н.С. Таганцева. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – СПб. : Гос. тип., 1902.

11. Тарасов, И.Т. Очерк науки полицейского права / И.Т. Тарасов. – М. : Печатня С.П. Яковлева, 1897. – 718 с.

12. Шершеневич, Г.Ф. Общая теория права / Г.Ф. Шершеневич. – М. : Изд-во Бр. Башмаковых, 1910. – 730 с.

13. Коркунов, Н.М. Лекции по общей теории права / Н.М. Коркунов. – СПб. : Изд. Мартынова, 1909. – 234 с.

14. Елистратов, А.И. Основные начала административного права / А.И. Елистратов. – М. : Изд. Г.А. Лемана и С.И. Сахарова, 1917. – 294 с.

15. Кобалевский, В.Л. Очерки советского административного права / В.Л. Кобалевский. – Харьков : Гос. изд-во Украины, 1924. – 258 с.

16. Кобзарь-Фролова, М.Н. Академическая наука отечественного административного права: от истоков к новым свершениям / М.Н. Кобзарь-Фролова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 3. – С. 21–36.

17. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК, 1898–1954: 1898–1924 гг. Ч. 1. – 7-е изд. – М. : Госполитиздат, 1954. – 832 с.

18. Ленин, В.И. Полное собрание сочинение / В.И. Ленин. – М. : Госполитиздат, 1963. – Т. 39. – 624 с.

19. О порядке наложения административных взысканий : Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 23 июня 1921 г. (в ред. от 8 августа 1921 г.) // СУ РСФСР. – 1921. – № 52, ст. 310; Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

20. Агеев, А.А. Становление и развитие российского административно-деликтного законодательства в советский период / А.А. Агеев // Административное право и процесс. – 2016. – № 8. – С. 35–38.

21. Уголовный кодекс РСФСР (1922) (утратил силу). – URL: https://nnov.hse.ru/ba/law/igpr/sov_gos/ugkod_22 (дата обращения: 11.02.2026).

22. Маликов, С.В. Уголовное право Российской Федерации: проблемный курс для магистрантов и аспирантов : в 3 т. / С.В. Маликов, А.И. Чучаев. – М. : Проспект, 2022. – Т. 1. – 728 с.

23. Дурманов, Н.Д. Понятие преступления : монография / Н.Д. Дурманов ; отв. ред. М.Д. Шаргородский. – М. : Изд-во Акад. Наук СССР, 1948. – 311 с.

24. Студеникин, С.С. Советское административное право / С.С. Студеникин. – М. : Юрид. лит., 1949. – 308 с.

25. Кирин, А.В. Этапы развития института административной ответственности в СССР / А.В. Кирин // История государства и права. – 2011. – № 18. – С. 36–41.

26. Смирнов, В.Г. Уголовная ответственность и уголовное наказание / В.Г. Смирнов // Правоведение. – 1963. – № 4. – С. 79–84.

27. Смирнов, В.Г. Функции советского уголовного права : монография / Смирнов В.Г. – Л. : Изд-во Ленингр. ордена Ленина гос. ун-та им. А.А. Жданова, 1965. – 360 с.

28. Недбайло, П.Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм / П.Е. Недбайло // Правоведение. – 1971. – № 3. – С. 49–67.

29. Самощенко, И.С. Сущность юридической ответственности в советском обществе / И.С. Самощенко. – М. : Знание, 1974. – 144 с.

30. Алексеев, С.С. Теория государства и права / С.С. Алексеев. – М. : Норма : Инфра-М., 2000. – 653 с.

31. Строгович, М.С. Сущность юридической ответственности / М.С. Строгович // Советское государство и право. – 1979. – № 5. – С. 72–78.

32. Хачатуров, Р.Л. Общая теория юридической ответственности : монография / Р.Л. Хачатуров, Д.А. Липинский. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2007. – 950 с.

33. Матузов, Н.И. Правовая система и личность : монография / Н.И. Матузов. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1987. – 293 с.

34. Галаган, И.А. Административная ответственность в СССР / И.А. Галаган. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. – 230 с.

35. Бельский, К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура / К.С. Бельский // Государство и право. – 1999. – № 3. – С. 12–20.

36. Коваль, Л.В. Административно-деликтное отношение / Л.В. Коваль. – Киев : Вища шк., 1979. – 230 с.

37. Лазарев, Б.М. Что такое правовое государство? / Б.М. Лазарев. – М. : Знание, 1990. – 67 с.

38. Чхиквадзе, В.М. Личность и государство, взаимная ответственность / В.М. Чхиквадзе // Советское государство и право. – 1971. – № 1. – С. 19–26.

39. Нерсесянц, В.С. Право и закон. Из истории правовых учений : монография / В.С. Нерсесянц. – М. : Наука, 1983. – 366 с.

40. Стручков, Н.А. Уголовная ответственность и ее реализация в борьбе с преступностью / Н.А. Стручков. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1978. – 273 с.

41. Краснов, М.А. Юридическая ответственность – целостное правовое явление / М.А. Краснов // Советское государство и право. – 1984. – № 3. – С. 75–82.

42. Радько, Т.Н. Юридическая ответственность как общая форма реализации социальных функций права / Т.Н. Радько // Труды Высшей следственной школы МВД СССР. – 1974. – Вып. 9. – С. 11–23.

43. Малько, Н.И. Теория государства и права: учебник / Н.И. Малько, А.В. Матузов. – М. : Юрист, 2004. – 245 с.

44. Дугенец, А.С. Административная ответственность в российском праве : дис. … д-ра юрид. наук / А.С. Дугенец. – М., 2005. – 328 с.

45. Самощенко, И.С. Ответственность по советскому законодательству / И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин. – М. : Юрид. лит., 1971. – 240 с.

46. Проблемы теории государства и права / под ред. М.Н. Марченко. – М. : Юрист, 2001. – 667 с.

47. Шабуров, А.С. Политические и правовые аспекты социальной ответственности личности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А.С. Шабуров. – Екатеринбург, 1992. – 36 с.

48. Баранов, В.М. Юридическая ответственность / В.М. Баранов // Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. – М., 1999. – 625 с.

49. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25, ст. 2954.

50. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Рос. газ. – 2001. – 31 дек.

51. Серков, П.П. О понятии юридической ответственности / П.П. Серков // Журнал российского права. – 2010. – № 8. – С. 42–49.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-82-91

К ВОПРОСУ О ДОКУМЕНТАХ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ (ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН)

Аннотация: *привлечение инвестиций – важная составляющая государственной экономической и инвестиционной политики, позволяющая создать условия для успешной реализации целей и приоритетов национального развития, обеспечения устойчивого экономического роста, повышения конкурентоспособности национальной экономики, наращивания инфраструктурного и промышленного потенциала, сбалансированного и комплексного развития регионов, а также развития человеческого потенциала. Привлечение инвестиций требует четкого правового регулирования, в том числе и посредством принятия документов стратегического планирования. В статье представлен опыт государств СНГ в рассматриваемой сфере, а также показан положительный опыт Республики Таджикистан, где принята Стратегия привлечения инвестиций в Республику Таджикистан на период до 2040 года, в плане возможного учета в российских условиях.*

Ключевые слова: *государственное управление, экономика, инвестиции, инвестиционная деятельность, инвестиционный климат, диверсификация экономики, национальная безопасность, финансовая деятельность, субъекты предпринимательства, государственно-частное партнерство, сравнительное правоведение.*

ON THE ISSUE OF STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS FOR ATTRACTING INVESTMENTS (EXPERIENCE OF THE REPUBLIC OF TAJIKISTAN)

Abstract: *attracting investments is an important component of state economic and investment policy, which allows to create conditions for the successful implementation of national development goals and priorities, ensuring sustainable economic growth and increasing the competitiveness of the national economy, building up infrastructure and industrial potential, balanced and comprehensive development of regions, as well as developing human potential. Attracting investments requires clear legal regulation, including through the adoption of strategic planning documents. The article presents the experience of the CIS countries in this area, as well as the positive experience of the Republic of Tajikistan, where the Strategy for Attracting Investments to the Republic of Tajikistan for the period up to 2040 has been adopted, in terms of possible consideration in Russian conditions.*

Keywords: *public administration, economics, investments, investment activities, investment climate, economic diversification, national security, financial activities, business entities, public-private partnerships, comparative law studies.*

Вопросы инвестиций, инвестиционной деятельности являются важнейшим объектом правового регулирования, т.к. от них во многом зависит экономическое развитие государства, экономическая активность субъектов хозяйственной деятельности. С.Н. Гусев считает, что «именно капиталовложения выступают в роли базиса долговременного экономического роста, а, следовательно, и главной движущей силой процессов социально-экономического развития общества в целом» [1, с. 136]. «Инвестиции – это вложение в перспективу», – полагает М.Н. Кобзарь-Фролова [2, с. 214–224].

В Российской Федерации и государствах – участниках СНГ создана достаточно развитая правовая основа регламентации инвестиций и инвестиционной деятельности, включающая как специализированные национальные законы, так и положения, закрепленные в других законодательных актах, регулирующих иные виды связанной с инвестициями деятельности. Большой объем вопросов в области инвестиций и инвестиционной деятельности регламентирован подзаконными правовыми актами президентского и правительственного уровня, а также правовыми актами уполномоченных исполнительных и иных органов власти. Об этом уже говорилось как в трудах С.А. Агамагомедовой, Д.Ф. Вяткина, А.А. Гришковца, Е.Л. Васяниной, М.Н. Кобзарь-Фроловой, С.В. Запольского, Л.Н. Сморчковой, Т.В. Щукиной [3; 4, с. 11–16], так и в работах автора [5, с. 57–65; 6, с. 96–100]. Один из выводов, следующих из проведенного анализа, говорит о том, что кроме разработанных законодательных и подзаконных нормативных правовых актов регулирующего характера, регламентирование инвестиций должно сопровождаться принятием соответствующих документов стратегического планирования в силу того, что все субъекты хозяйственной деятельности должны знать основные тенденции и перспективы развития в области инвестиций, представлять основные направления государственной политики в области инвестиционной деятельности, участвующих в ее осуществлении субъектов и распределение полномочий между ними.

В Российской Федерации отсутствует самостоятельный документ стратегического планирования в области инвестиций и инвестиционной деятельности. Анализ закрепленных в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [7] положений, касающихся стратегиче-

ского планирования, и документов стратегического планирования показывает, что вопросы инвестиций заслуживают оформления в виде отдельного документа стратегического планирования, т.к. связаны с деятельностью его участников по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития России в целом, ее субъектов, муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечению национальной безопасности РФ, которая направлена на решение задач устойчивого социально-экономического развития нашей страны, ее субъектов и муниципальных образований. С.В. Запольский и В.В. Субочев назвали инвестиции одной из основ финансовой безопасности государства [8, с. 79–88]

Анализ национальных законодательств государств СНГ показывает, что и в них отсутствуют документы стратегического планирования в области привлечения инвестиций. Отдельные вопросы, связанные с привлечением инвестиций, осуществлением инвестиционной деятельности, рассредоточены в большом количестве разноуровневых правовых актов, имеющих преимущественно отраслевую направленность.

В качестве положительного примера следует обратить внимание на опыт Республики Таджикистан, где постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1 июля 2025 г. № 372 утверждена Стратегия привлечения инвестиций в Республику Таджикистан на период до 2040 года (далее – Стратегия) [9]. Ее реализация будет способствовать расширению географии привлечения иностранных инвестиций, особенно прямых, развитию различных секторов экономики, увеличению доли частных инвестиций и расширению участия частного сектора в формировании валового внутреннего продукта. Отметим, что рассматриваемая Стратегия сопряжена с Законом Республики Таджикистан от 14 мая 2025 г. № 2173 «Об инвестициях и поощрении инвестиционной деятельности», что кратно повышает эффективность национального правового регулирования в области инвестиций и инвестиционной деятельности.

Как документ стратегического планирования Стратегия определяет государственную инвестиционную политику страны на долгосрочную перспективу, которая включает конкретные задачи по улучшению инвестиционного климата страны, стимулированию инвестиционной деятельности, укреплению государственно-частного сотрудничества, развитию предпринимательской деятельности и привлечению инвестиций, в особенности прямых иностранных инвестиций. Принятие данного документа обусловлено поиском новых источников финанси-

рования отраслей экономики и социальной сферы, в особенности диверсификации экономики, строительства промышленных и сервисных предприятий и производств, создания новых рабочих мест, выпуска экспортной и импортозамещающей продукции и потребностью расширения торгово-экономического сотрудничества с международным сообществом, увеличения вклада частного сектора в экономику и расширения внешнеэкономической деятельности страны.

Поступление инвестиций закладывает основу для достижения стратегических целей развития, в том числе обеспечения энергетической независимости, продовольственной безопасности, ускоренной индустриализации, усиления транзитных возможностей страны.

Реформы, направленные на улучшение инвестиционного климата страны, являются одним из приоритетных направлений экономической политики и последовательно создают условия для расширения географии поступления инвестиций. В связи с этим представляется возможным создать инфраструктуру поддержки финансовой деятельности субъектов предпринимательства, правовой и экономической системы государственно-частного партнерства, диалога государства с частным сектором; упростить процедуры регистрации бизнеса, регламентацию проверок деятельности хозяйствующих субъектов; продолжить совершенствование лицензионно-разрешительной системы, системы налогообложения, упрощение внешнеэкономической деятельности и процесс экономического реформирования.

С учетом нестабильности мировой финансово-экономической системы, жесткой конкуренции формируются сдерживающие факторы, оказывающие различное влияние на показатели реальных секторов экономики и процесс формирования частного сектора, и факторы, препятствующие привлечению инвестиций. Текущую ситуацию в стране и мировые тенденции необходимо учитывать при определении основных направлений улучшения инвестиционного климата, исходя из имеющегося потенциала и возможностей развития приоритетных отраслей.

Рассматриваемая Стратегия направлена на решение ключевых задач по улучшению инвестиционного климата, привлечению иностранных и внутренних инвестиций, развитию предпринимательства и инвестиций. Ее основными целями являются: повышение инвестиционной привлекательности и создание благоприятных условий для предпринимательской деятельности, увеличение притока инвестиций в страну и содействие обеспечению устойчивого развития национальной экономики, формирование основных механизмов реализации инвестиционной политики и обеспечения

конкурентоспособности страны с использованием новых методов стимулирования инвестиций.

Улучшение инвестиционного климата и развитие частного сектора – это основные цели, последовательная реализация которых способна усилить инвестиционную привлекательность как страны в целом, так и ее отраслей. Для их достижения предусматриваются выполнение задач и реализация мер: во-первых, в части повышения инвестиционной привлекательности и создания благоприятных условий для предпринимательской деятельности; во-вторых, в части увеличения притока инвестиций в страну и содействия обеспечению устойчивого развития национальной экономики; в-третьих, в части создания основных механизмов реализации инвестиционной политики и обеспечения уровня конкурентоспособности страны с использованием новых методов стимулирования инвестиций.

Рассматриваемая Стратегия подготовлена с учетом результатов анализа мирового опыта осуществления инвестиций и инвестиционной деятельности. Стимулирование для реализации перехода к гибкому инвестиционному климату на глобальном уровне осуществляется в основном посредством: технологической и цифровой трансформации, расширения использования цифровых технологий и искусственного интеллекта, новых методов производства и торговли; глобализации, рыночной интеграции для использования возможностей и укрепления связей; прорывных технологий в производстве, услугах и торговле, конкурентоспособности; внедрения новых моделей потребления, повышения эффективности использования ресурсов (циркулярной экономики) и т.п. Учитывая усиление глобальных процессов, связанных с борьбой с изменением климата, включая введение углеродного налога и переход к зеленой экономике, ключевую роль приобретают зеленые инвестиции, т.е. вложения в секторы, не оказывающие или оказывающие минимальное негативное воздействие на окружающую среду.

Продолжает усиливаться акцент на инвестирование в развитие человеческого капитала с целью улучшения индекса человеческого капитала, который оценивает уровень образования, здоровья и доходов населения.

Современные тенденции свидетельствуют о все большем переходе к экономике, основанной на знаниях, в центре которой находится развитие интеллектуальной деятельности с использованием возможностей соединения науки с производством.

Применительно к Республике Таджикистан в Стратегии проанализированы инвестиционные тенденции в стране, инвестиционный

климат и проводимые реформы, возможности инвестирования, проблемы и сдерживающие факторы, а также выделены основные направления улучшения инвестиционной среды.

В плане административно-правового обеспечения повышения эффективности инвестиций и инвестиционной деятельности выделяется такое направление улучшения инвестиционной среды, как *совершенствование правовой базы и устранение административных барьеров инвестиционной деятельности*. Предлагаемые Стратегией в этой области меры являются своеобразным синтезом, моделью мер, реализация которых возможна с национальной спецификой не только в Таджикистане, но и в России и иных государствах СНГ, имеющих сходные условия в области осуществления инвестиций и инвестиционной деятельности.

Инвестиционный процесс объективно требует повышения прозрачности регулирования, что можно осуществить посредством:

- улучшения институциональной среды и повышения прозрачности и прогноза государственной инвестиционной политики;
- проведения инвентаризации нормативных правовых актов, подзаконных актов и внутриведомственных актов, регулирующих инвестиционную и предпринимательскую деятельность, с целью пересмотра положений, создающих препятствия дублированию функций и усилению обременения административных процессов, а также повторному осуществлению анализа влияния регулирования на каждого из них;
- дальнейшего совершенствования законодательства и его администрирования с точки зрения удобства, а также укрепления механизмов взаимодействия с инвесторами;
- широкого распространения нормативной правовой базы на иностранных языках в сфере инвестиций;
- привлечения действующих инвесторов и частного сектора к процессу разработки нормативных правовых актов, регулирующих инвестиционную деятельность;
- устранения дублирования задач в целях их централизованного регулирования уполномоченным государственным органом в сфере инвестиций и поощрения инвестиционной деятельности посредством пересмотра законодательства, регулирующего полномочия структуры центральных исполнительных органов власти страны;
- подготовки нормативной правовой базы для перехода к прямому процессу получения лицензий и документов разрешительного характера со стороны инвесторов и предпринимателей;
- разработки предложений по упрощению процедур выдачи лицензий и иных документов разрешительного характера для инвесторов

(сокращения сроков, оптимизации процедур), особенно на местном уровне;

- пересмотра соглашений о стимулировании и взаимной защите инвестиций на основе стандартов международных организаций и активизации процесса утверждения разработанных соглашений;
- разработки методов поощрения реинвестирования, в том числе посредством подготовки нормативной базы для ее реализации системообразующими компаниями государственного и частного уровня, а также пересмотра положений о включении организаций, имеющих важное общественное значение, в число субъектов, представляющих общий интерес;
- разработки правил реализации мер в электронном виде для единообразного толкования норм налогового и таможенного кодексов, а также разъяснительных видеороликов по прохождению всех процедур уплаты налогов и таможенных платежей, продолжение процесса упрощения и прогнозирования фискальной политики;
- дальнейшего упрощения процедуры получения виз, в том числе для иностранных специалистов и иммиграционного режима для иностранных инвесторов, а также введения инвестиционных виз, таких как «IT Visa» и «Smart Visa»;
- расширения функциональных полномочий и персональной ответственности должностных лиц всех уровней власти, ответственных за привлечение и удержание инвесторов;
- разработки нового механизма государственной поддержки инвестиционной деятельности с учетом модернизации действующей системы предоставления льгот в целях повышения их эффективности, в том числе путем введения нормативов использования грантов, потребительских гарантий, софинансирования.

В качестве самостоятельной меры определено введение в законодательство, регулирующее вопросы проведения проверок, понятия «причины возникновения правонарушений». В соответствии с этим, всеми органами власти устанавливаются причины возникновения правонарушений, и субъекту предпринимательской деятельности предлагается их решить в установленном порядке. В случае дальнейшего совершения субъектом предпринимательской деятельности правонарушений к нему предполагается применение мер юридической ответственности.

В рамках правотворческой деятельности предложено, во-первых, нормативно утвердить порядок формирования базы данных по отражению инвестиционного потенциала государства по региональному и отраслевому распределению; во-вторых, разработать и утвердить

стандарты деятельности местных исполнительных органов государственной власти по улучшению инвестиционного климата и повышению привлекательности региона; в-третьих, внедрить электронную систему отслеживания обращений инвесторов и порядок осуществления электронного взаимодействия с инвесторами на всех уровнях государственного управления; в-четвертых, правовое регулирование в области инвестирования осуществлять с учетом обеспечения баланса государственных интересов и законных прав инвесторов.

Совершенствование правовой базы и устранение административных барьеров инвестиционной деятельности теснейшим образом сопряжено с такими направлениями улучшения инвестиционной среды, как развитие инфраструктуры инвестиционной деятельности, изменение институциональной базы и формирование привлекательного инвестиционного климата, укрепление форм и механизмов сотрудничества, повышение инвестиционного рейтинга страны и доступ к достоверной информации [10, с. 164–168].

Важным моментом является закрепление в документах стратегического планирования *приоритетных направлений для привлечения инвестиций*. В Стратегии Республики Таджикистан приоритетными направлениями для привлечения инвестиций определены: энергетический, промышленный транспортно-логистический секторы; агропромышленный и туристический комплекс; сектор информационно-коммуникационных технологий; финансовый сектор. Как показывают исследования, данные направления для привлечения инвестиций являются актуальными и для Российской Федерации, и для иных государств СНГ, т.к. именно они во многом обусловливают устойчивое развитие экономики [11, с. 297–304].

В заключение хочется сказать, что и Россия, и каждое государство СНГ самостоятельно решает вопрос о целесообразности принятия документа стратегического планирования в области инвестиций и инвестиционной деятельности с учетом различных факторов и обстоятельств. «Юридическая наука должна занять более значимое место как при планировании законопроектных работ, так и в ходе подготовки конкретных нормативных актов», – говорят авторы коллективной монографии С.А. Агамагомедова, Н.Г. Андрианова, Е.Л. Васянина, С.В. Запольский, М.Н. Кобзарь-Фролова, В.М. Редкоус и Т.В. Щукина [12, с. 9]. Опыт Таджикистана в подготовке рассмотренной нами Стратегии – первый на правовом пространстве СНГ, когда принят единый документ, где системно изложены вопросы государственной политики в области инвестиций и инвестиционной деятельности с учетом мирового опыта и потребностей национального развития.

Данный опыт, на наш взгляд, необходимо изучить и использовать в целях совершенствования правового регулирования в области инвестиций и инвестиционной деятельности в России, чтобы сделать его более системным, обоснованным и эффективным, что требует продолжения сравнительно-правовых исследований, важность которых подтверждают В.С. Горбань, А.Ю. Саломатин, И.И. Бутрим, Н.В. Макеева [13, с. 65–75].

Список литературы:

1. Гусев, С.Н. Государственная инвестиционная политика России: цели, задачи, инструменты регулирования / С.Н. Гусев // Экономика и управление. – 2011. – № 10 (83). – С. 136–145.
2. Кобзарь-Фролова, М.Н. Инвестиционная политика: состояние, проблемы, пути преодоления кризиса инвестиций / М.Н. Кобзарь-Фролова // Вопросы правоведения. – 2015. – № 3 (31). – С. 214–224.
3. Административно-правовые средства обеспечения устойчивого экономического развития Российской Федерации / Д.Ф. Вяткин, А.А. Гришковец, Е.Л. Васянина [и др.]. – М. : Русайнс, 2025. – 304 с.
4. Кобзарь-Фролова, М.Н. К вопросу о дальнейшем развитии инвестиционного законодательства Российской Федерации / М.Н. Кобзарь-Фролова // Финансовое право. – 2013. – № 3. – С. 11–16.
5. Редкоус, В.М. Актуальные вопросы законодательного регулирования инвестиций и инвестиционной деятельности в государствах – участниках СНГ / В.М. Редкоус // Юридическая гносеология. – 2025. – № 6. – С. 57–65.
6. Редкоус, В.М. Некоторые вопросы законодательного регулирования в области инвестиций и инвестиционной деятельности в государствах – участниках Содружества Независимых Государств / В.М. Редкоус // Закон и право. – 2025. – № 8. – С. 96–100.
7. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 26, ч. 1, ст. 3378.
8. Запольский, С.В. Инвестиции в инновации как основа финансовой безопасности государства: мировой опыт и политико-правовая стратегия Российской Федерации / С.В. Запольский, В.В. Субочев // Государство и право. – 2022. – № 3. – С. 79–88.
9. О Стратегии привлечения инвестиций в Республику Таджикистан на период до 2040 года : постановление Правительства Республики Таджикистан от 1 июля 2025 г. № 372 // ИПС «СоюзПравоИнформ». – URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=168343 (дата обращения: 15.02.2026).
10. Редкоус, В.М. К вопросу о законодательной регламентации методов поощрения инвестиционной деятельности (опыт государств СНГ) / В.М. Редкоус // Государственная служба и кадры. – 2025. – № 4. – С. 164–168.
11. Кобзарь-Фролова, М.Н. Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса («Лазаревские чтения – 2022»):

обзор / М.Н. Кобзарь-Фролова, А. Ю. Соколов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2022. – № 1. – С. 297–304.

12. Правовое регулирование финансового рынка России / М.Н. Кобзарь-Фролова, Е.Л. Васянина, С.В. Запольский [и др.]. – М. : ИГП РАН, 2023. – 219 с.

13. Горбань, В.С. Сравнительное правоведение как динамично развивающаяся комплексная дисциплина: историографический контекст и перспективы / В.С. Горбань, А.Ю. Саломатин, И.И. Бутрим, Н.В. Макеева // Государство и право. – 2024. – № 12. – С. 65–75.

Е.Л. Васянина,
доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук

E.L. Vasyanina,
Doctor of Law, Associate Professor, Leading Researcher of the Administrative Law and Process Sector of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
elenavasianina@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-92-101

ФИНАНСОВО-ДЕНЕЖНЫЙ МЕХАНИЗМ РОССИИ В ФОКУСЕ ФИНАНСОВОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Аннотация: *исследуя финансово-денежный механизм в фокусе финансового и административного права, автор акцентирует внимание на изменении подхода к формированию системы финансового права, а также сосредоточивается на вопросах, касающихся достижения баланса финансово-правовых и административно-правовых начал в регулировании финансовых отношений.*

В статье определяются основные направления развития механизма эмиссионно-правового регулирования, играющего ключевую роль в развитии системы финансового права и финансового законодательства. Делается вывод о том, что достижение баланса целей монетарной и бюджетно-налоговой политики возможно как посредством корректировки условий исполнения финансовых обязательств в нужном для сдерживания роста инфляции ключе, так и с помощью административно-правовых инструментов, обеспечивающих интеграцию Банка России в систему органов публичной власти.

Ключевые слова: *финансовое право, наука, правовой механизм, эмиссионно-монетарная политика, эмиссия, банк, Банк России, бюджет, финансовый суверенитет.*

THE FINANCIAL AND MONETARY MECHANISM OF RUSSIA FOCUSED ON FINANCIAL AND ADMINISTRATIVE LAW

Abstract: *examining the financial and monetary mechanism through the lens of financial and administrative law, the author emphasizes the changing approach to the formation of the financial legal system and focuses on issues related to achieving a balance between financial and administrative legal principles in regulating financial relations.*

The article defines the main directions of development of the mechanism of emission and legal regulation, which plays a key role in the development of the system of financial law and financial legislation. It concludes that achieving a balance between monetary and fiscal policy objectives is possible both by adjusting the terms of financial obligation fulfillment to curb inflation and through administrative and legal instruments that ensure the integration of the Bank of Russia into the public system.

Keywords: *financial law, science, legal mechanism, emission and monetary policy, emission, bank, Bank of Russia, budget, financial sovereignty.*

В условиях обострения геополитических противоречий, потребовавших изменения ряда установок в области функционирования финансовой системы, назрела необходимость в разработке теоретических и практических предложений, направленных на формирование современной правовой модели финансово-денежных отношений, отвечающей ключевым целям структурных преобразований экономики.

Потребность в исследованиях, сфокусированных на совершенствовании финансово-денежного механизма, обусловлена тем, что начиная с 90-х гг. XX в. развитие финансового законодательства пошло по неверному пути, ориентированному на западную финансовую архитектуру с опорой на разработанную в финансово-правовой доктрине фондовую теорию, что привело к гипертрофированной роли бюджета в развитии экономики и не позволило создать необходимый для укрепления финансового суверенитета государства правовой механизм эмиссионно-монетарной политики. В результате до сих пор неразрешенной оказалась многовековая проблема, в рамках которой наша страна, «…обладая несметными богатствами, не может обеспечить их разработку в виду нехватки денег» [1, с. 9].

Кроме того, необходимость модернизации правовой модели финансовых отношений продиктована тем, что правовые институты, призванные обеспечить функционирование финансовой системы, в процессе их развития приобрели либо цивилистические формы и характеристики, как это произошло с банковским кредитованием, либо вобрали в себя ярко выраженную административно-правовую составляющую. На этом фоне крайне мало внимания было уделено развитию кредитных, фискальных, бюджетных и расходных финансовых обязательств, обеспечивающих процесс наполнения экономики государства деньгами. В результате не был достигнут баланс целей финансово-правового и административно-правового регулирования финансовой системы, необходимый для эффективного взаимодействия субъектов финансовых правоотношений и успешного развития финансово-денежной системы страны.

1. О совершенствовании подхода к формированию системы финансового права

Несмотря на стремительное развитие законодательства, ориентированного на правовое обеспечение цифровой трансформации финансово-денежной системы, диверсификацию платежно-расчетных инструментов, на современном этапе государство снова столкнулось с теми же проблемами, что и столетие назад [2], ряд из которых удалось преодолеть в период существования планового хозяйства. В част-

ности, речь идет о вопросах, касающихся переориентации банков на кредитно-инвестиционную деятельность, контроле за движением капитала и оборотом наличных денег. Без внимания законодателя остался вопрос о создании юридической конструкции управления денежной массой. Не сформированным оказался правовой механизм эмиссионно-монетарной политики, играющий ключевую роль в процессе укрепления финансового суверенитета государства, который был ослаблен в результате произошедших на рубеже веков экономических преобразований.

Невзирая на то, что вопросы эмиссионного регулирования всегда являлись предметом острых политических дискуссий, научные исследования в части разработки широкого круга проблем в области финансов, кредита и денег долгое время проводились преимущественно в рамках экономической науки [3].

Нуждающиеся в обличении в правовую форму выработанные учеными-экономистами выводы о критериях и принципах эмиссионной политики не нашли должного отражения в финансово-правовых исследованиях, которые, «….возобновившись, начиная с 1930 года после длительного перерыва, вызванного революционными преобразованиями» [4], были сфокусированы преимущественно на развитии теории бюджетного права, что в дальнейшем привело к необоснованному преувеличению роли бюджета в развитии экономики, надолго оставив институт эмиссионно-правового регулирования без надлежащего внимания законодателя.

На фоне скудного правового материала о денежном обращении, банковском кредитовании и расчетах [5–7], активное развитие получили такие правовые институты, как бюджетное, а позднее – банковское и налоговое право, правовые основы валютного регулирования и валютного контроля.

Общая часть финансового права, призванная объединить многочисленные финансово-правовые институты, продолжая оперировать не имеющим законодательного закрепления понятием «финансовая деятельность государства» [8], не сформировала необходимого правового инструментария, позволяющего усилить скоординированность денежно-кредитной и бюджетно-налоговой сфер, а правовой механизм эмиссионного регулирования, не оформленный должным образом, оказался лишь фрагментарно представлен в финансовом законодательстве.

Изложенное можно продемонстрировать на примере анализа Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», в котором подробно

представлен только порядок эмиссии наличных денег, включая основания для ее осуществления. Иные формы денежной эмиссии, в том числе эмиссия безналичных и кредитных денег, не нашли должного отражения в этом законе, равно как и в других актах финансового законодательства. Более или менее четко в федеральных законах от 24 июля 2023 г. № 340-ФЗ и от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ описан порядок осуществления эмиссии электронных денег и цифровых рублей, которая представляет собой не что иное, как процесс конвертации наличных или безналичных денег в иные, цифровые, их формы. Эмиссия кредитных денег, осуществляемая поднадзорными Банку России кредитными организациями, приобрела цивилистические характеристики на основании положений ГК РФ о банковском кредите.

Учитывая изложенное, на современном этапе развития финансово-правовой науки целесообразно пересмотреть подход к пониманию системы финансового права, ключевую роль в рамках которой должен играть правовой институт эмиссионного регулирования, чье развитие оказывает непосредственное влияние на формирование необходимых для функционирования финансово-денежного механизма правовых институтов.

Избегая детального анализа охватываемых системой финансового права обособленных подразделений, отметим лишь некоторые ключевые аспекты, которые должны быть затронуты в процессе работы по совершенствованию модели финансово-правового регулирования.

Акцентируя внимание на исследовании правового механизма эмиссионно-монетарной политики, следует сосредоточиться на систематизации существующих форм денежной эмиссии, к числу которых, помимо описанной в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» эмиссии наличных денежных средств, относятся: 1) эмиссия безналичных денег, осуществляемая ЦБ РФ в форме рефинансирования кредитных организаций с учетом установленной регулятором ключевой ставки; 2) эмиссия кредитных денег, проводимая поднадзорными ЦБ РФ банками и иными финансовыми организациями; 3) денежная эмиссия, осуществляемая в форме мер количественного смягчения, применяемых ЦБ РФ в целях предоставления банкам рублевой ликвидности; 4) денежная эмиссия, опосредованная механизмом санации банковской системы, источником функционирования которого выступает Фонд консолидации банковского сектора; 5) эмиссия бюджетного рубля, осуществляемая в предусмотренных финансовым законодательством формах финансирования бюджетных расходов, осуществляемых в условиях бюджетного дефицита; 6) эмиссия электронных денег и цифровых рублей [9].

Анализ существующих форм выпуска денежной массы в обращение позволит адекватно оценить потребность в применении необходимых инструментов сдерживания инфляции и избежать нарушения баланса целей монетарной и бюджетно-налоговой политики, ставшего причиной появления неправильных (искаженных) форм эмиссии, к числу которых относятся: реструктуризация задолженности корпоративных заемщиков и индивидуальных предпринимателей [10], осуществляемая банками на основании рекомендаций Банка России; увеличение доли рассрочки на рынке недвижимости, способствующей росту долговой нагрузки граждан; скрытое оформление банками микрозаймов вместо кредитов и др. [11].

В условиях цифровизации развитие финансового права не представляется возможным без построения системного правового регулирования рынка криптовалют. Подготовленная Банком России концепция позиционирует криптовалюты в качестве валютных ценностей, которыми нельзя расплачиваться внутри страны [12], и направлена на усиление контроля за оборотом денежных знаков, чья эмиссия обеспечивается государством. Однако этого недостаточно для создания полноценной правовой модели интеграции оборота цифровых финансовых активов в финансовую систему государства. Сложившийся в законодательстве подход к регулированию криптовалют, с помощью которых в рамках созданного экспериментального правового режима обеспечивается трансграничный оборот товаров, не позволяет учитывать цифровые валюты в платежном балансе страны, что приводит к появлению скрытого экспорта [13] и препятствует поддержанию исключительного статуса национальной валюты – российского рубля.

Развитие финансово-денежного механизма требует разработки правового инструментария, усиливающего эффективность и скоординированность бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики, в том числе: посредством использования фискального обложения в качестве инструмента стабилизации уровня цен с помощью введения налога на сверхприбыль в целях преодоления ценовых разрывов на отдельных товарных рынках; коррекции влияния инфляционного налога на доходы участников гражданского оборота за счет применения индекса-дефлятора к прогрессивной шкале подоходного налогообложения, что позволит увеличить пороги для применения повышенных налоговых ставок и уменьшить размер налогооблагаемого дохода; увязки закрепленных в БК РФ принципов адресного и целевого характера использования бюджетных средств с показателями роста производительности труда и т.д.

Развитие финансового права должно иметь целью выработку правовых средств, обеспечивающих противодействие геополитическим рискам. В условиях растущей асимметрии в международной финансовой системе, помимо формирования новых правовых подходов к управлению суверенными резервами государства, требуется дальнейшее развитие разработанного на основе актов Президента РФ [14–17] правового режима интеграции российской валюты в глобальную финансовую систему и разрешения возникших в связи с этим проблем, вызванных появлением необычных для российской экономики феноменов, включая возникновение офшорного рынка рубля.

2. О поиске баланса финансово-правовых и административно-правовых начал в механизме регулирования финансово-денежных отношений

Современное финансовое законодательство характеризуется чрезмерным объемом правовых норм, обеспечивающих контрольно-организационные, а также охранительные отношения, которые, хотя и способствуют развитию финансово-кредитного механизма, но не затрагивают процесс движения денежных средств, осуществляемый в целях наполнения экономики государства деньгами и являющийся ключевой целью финансово-правового регулирования.

Сложившийся в правовом обеспечении финансово-денежного механизма подход, в рамках которого законодатель сместил акценты в сторону регулирования организационно-управленческих отношений, продиктован развитием отраслевой модели права, в процессе чего произошло «…растаскивание административно-правовых норм» по законодательным актам, обеспечивающим разные правовые сферы регулирования [18].

В ходе проведения начатой в 30-е гг. XX в. работы по определению содержания и границ юридических наук в рамках системы советского права [19] критерием для включения административно-правовых норм в тот или иной правовой массив выступала отраслевая принадлежность субъекта, осуществляющего управленческие функции. В частности, к сфере регулирования финансового права были отнесены контрольно-организационные отношения, обеспечивающие развитие финансово-денежного механизма [20, 21].

Обилие в актах финансового законодательства правовых норм, обеспечивающих регулирование организационно-управленческих отношений на фоне недостатка внимания законодателя к конструкции финансового обязательства, привело к доминированию в сфере финансово-правового регулирования метода одностороннего долженство-

вания [22], продемонстрировавшего неэффективность как в условиях плановой экономики, так и на современном этапе.

Этот дефект в правовом обеспечении финансово-денежного механизма приводит к тому, что несмотря на непрерывную работу законодателя по совершенствованию положений финансового права о фискальном администрировании, финансовом (бюджетном) контроле, не снижается налоговая конфликтность, не утрачивают актуальность споры, касающиеся исполнения по государственным (муниципальным) контрактам и соблюдения условий предоставления субсидий. Из-за преобладания императивного метода предусмотренный Бюджетным кодексом Российской Федерации (БК РФ) порядок финансирования государственных расходов превратился в распорядительный акт уполномоченного субъекта по доведению лимитов бюджетных обязательств до исполнителей по государственным контрактам, которые периодически сталкиваются с трудностями в процессе реализации права требования на увеличение финансового обеспечения понесенных ими расходов в случае изменения цены контракта. Иными словами, БК РФ не закрепляет универсальный порядок реализации права стороны финансового расходного обязательства, исполнение которого обеспечивается с помощью государственного контракта, на увеличение объема прав на принятие и исполнение бюджетных обязательств, отдавая разрешение данного вопроса на откуп Правительству РФ [23] и правоприменительной практике [24].

Недостаток предоставительно-обязывающего регулирования финансовых отношений привел к неконтролируемому разрастанию рецепции частноправовых конструкций в налоговом законодательстве. Опасность сложившейся ситуации заключается в том, что не вызывающий на первый взгляд сомнений и основанный на развитии интегрального типа правопонимания подход, направленный на преодоление разрыва между отраслями права, фактически превращается в бесконтрольное применение гражданско-правовых инструментов регулирования налоговых отношений, позволяющего сторонам по своему усмотрению распределять налоговую нагрузку. Об этом свидетельствует сформированный Конституционным Судом РФ подход по делу об увеличении цены длящегося контракта в случае корректировки налогового законодательства в сторону повышения косвенных налогов [25].

Что касается механизма денежно-кредитного регулирования, то на фоне детального регламентирования федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» концентрированно выраженной контрольно-регулирующей функции

Банка России, недостаточную регламентацию получила кредитная деятельность финансового мегарегулятора, основанная на обязательственной природе финансовых правоотношений.

Попытка законодателя урегулировать осуществляемую подконтрольными Банку России кредитными организациями эмиссию кредитных денег привела к развитию в гражданском законодательстве института банковского кредитования, условия осуществления которого оказались не синхронизированы с принципами и инструментами единой государственной денежно-кредитной политики. Лишь в отдельных случаях суды, рассматривая споры, связанные с исполнением кредитных обязательств, предпринимают попытку увязать требования заемщика по кредитному договору с конституционной обязанностью Банка России по поддержанию устойчивости курса национальной валюты [26].

Принимая во внимание обозначенные проблемы, для совершенствования правового обеспечения финансово-денежных отношений целесообразно изменить сформированный в советскую эпоху и до сих пор используемый в юридической литературе подход к пониманию системы финансового права, развитие которого под воздействием фондовой теории привело к гипертрофированной роли бюджета в укреплении экономики, надолго оставив институт эмиссионного права без должного внимания законодателя.

Признание особой значимости механизма эмиссионно-правового регулирования, развитие которого оказывает непосредственное влияние на создание охватываемых системой финансового права институтов, позволяет высветить проблему отсутствия необходимых правовых средств, обеспечивающих достижение баланса целей монетарной и бюджетно-налоговой политики, разрешение которой возможно как посредством корректировки условий исполнения финансовых обязательств в нужном для сдерживания роста инфляции ключе, так и с помощью административно-правовых инструментов, обеспечивающих интеграцию Банка России в систему органов публичной власти.

Дальнейшая работа по совершенствованию конструкции фискальных, кредитных, бюджетных и расходных обязательств не только позволит снять ряд связанных с их исполнением проблем, но и обеспечит разработку специальных финансово-правовых мер ответственности за нарушение финансовых обязательств, исключающих развитие параллельных правовых институтов юридической ответственности за финансовые правонарушения, существенно усложнивших механизм правового регулирования.

Выводы и предложения, сформулированные по результатам проведенного анализа, не претендуют на точность и безупречность,

однако могут быть использованы в дальнейших теоретических и практических исследованиях, а также при разработке предложений по совершенствованию финансового законодательства.

Список литературы:

1. Череп-Спиридович, А.И. Как избавить Россию от экономического и политического рабства / А.И. Череп-Спиридович. – СПб. : Моск. славян. о-во в пользу учащихся славян, 1911. – 52 с.

2. Записка С.М. Киселева о финансовой политике // Центральный банк Российской Федерации. По страницам архивных фондов Центрального банка Российской Федерации. Из неопубликованного (ведомственные материалы) / сост.: Ю.И. Кашин, Т.В. Козлова. – URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/48218/ArchivalFonds_016.pdf (дата обращения: 27.01.2026).

3. Тематика научных докладов, планы работ // Центральный банк Российской Федерации. По страницам архивных фондов Центрального банка Российской Федерации. Опыт исследований в области денег и кредита в Наркомфине и Госбанке СССР в 1920-е годы / сост.: Ю.И. Кашин. – URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/48230/ArchivalFonds_004.pdf (дата обращения: 27.01.2026).

4. Кобзарь-Фролова, М.Н. Академические размышления на тему предмета науки финансового права – науки об обязательствах / М.Н. Кобзарь-Фролова, С.В. Запольский // Правовая информатика. – 2025. – № 1. – С. 4–13.

5. Финансовое право : учебник для юридических вузов / М.А. Гурвич и др. – М. : Юридическое изд-во, 1940. – 211с.

6. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2004. – 749 с.

7. Финансовое право Российской Федерации : учебник / отв. ред. М.В. Карасева – М. : Юристъ, 2004. – 576 с.

8. Запольский, С.В. Теория финансового права : научные очерки / С.В. Запольский. – М. : РАП, 2010. – 371 с.

9. Васянина, Е.Л. Публично-правовые и частноправовые начала в механизме регулирования денежной эмиссии / Е.Л. Васянина, М.Д. Шапсугова // Банковское право. – 2021. – № 5. – С. 28–37.

10. О реструктуризации задолженности заемщиков : информационное письмо Банка России от 23 мая 2025 г. № ИН-08-23/85 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

11. Васянина, Е.Л. Об основных направлениях совершенствования правовой модели финансово-кредитных отношений / Е.Л. Васянина // Мониторинг правоприменения. – 2025. – № 2. – С. 40–45.

12. Будущее рынка криптовалют: предложения Банка России. – URL: https://cbr.ru/press/event/?id=28213 (дата обращения: 05.01.2026).

13. Заруцкая, Н. Орешкин предложил учитывать криптовалюты в платежном балансе России / Н. Заруцкая // Ведомости. – 2025. – 2 дек.

14. О временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами : указ Президента РФ от 4 марта 2022 г. № 95 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

15. О специальном порядке проведения расчетов по внешнеторговым контрактам на поставку российской сельскохозяйственной продукции : указ Президента РФ от 8 августа 2023 г. № 589 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

16. О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации» : указ Президента РФ от 1 марта 2022 г. № 81 // Справ.- правовая система «КонсультантПлюс».

17. О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации в сфере валютного регулирования : указ Президента РФ от 18 марта 2022 г. № 126 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

18. Кобзарь-Фролова, М.Н. Академическая наука отечественного административного права: от истоков к новым свершениям (к 85-летию сектора административного права и административного процесса ИГП РАН) / М.Н. Кобзарь-Фролова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 3.1. – С. 21–34.

19. Вышинский, А.Я. Основные задачи науки советского социалистического права (Сокращенная стенограмма доклада на 1-м совещании по вопросам науки советского права и государства 16 июля 1938 г.) / А.Я. Вышинский // Социалистическая законность. – 1938. – № 8. – С. 1–34.

20. Ровинский, Е. Кредитный план как основа возникновения финансовых правоотношений / Е. Ровинский. – М., 1940. – 5 с.

21. Советское финансовое право : учебник. – М. : Юрид. лит., 1985. – 272 с.

22. Запольский, С.В. Эмиссия как элемент правового регулирования финансов / С.В. Запольский // Финансовое право. – 2024. – № 10. – С. 2–6.

23. О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 9 августа 2021 г. № 1315 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 33, ст. 6107.

24. Решение Арбитражного суда Орловской области от 5 августа 2024 г.: постановления Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 7 мая 2025 г. и Арбитражного суда Центрального округа от 25 ноября 2025 г. по делу № А48-2988/2024 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

25. По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 424 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 1 статьи 168 Налогового кодекса Российской Федерации, подпункта «а» пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 265-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» в связи с жалобой публичного акционерного общества «Банк ВТБ» : постановление Конституционного Суда РФ от 25 ноября 2025 г. № 41-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2025. – № 48, ч. 1, ст. 7476.

26. Решение Моршанского районного суда от 19 ноября 2015 г. по делу № 2-1661/2015 // Архив Моршанского районного суда Тамбовской области.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-102-112

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Аннотация: *актуальность статьи определяется задачей разработки современных административно-правовых инструментов, применение которых может стать адекватным эффективным ответом на действие целого спектра негативных факторов, представляющих угрозу национальной безопасности России. Целью статьи является установление круга современных административно-правовых инструментов, использование которых уполномоченными субъектами направлено на обеспечение экономической безопасности в условиях действующих угроз военно-политического и экономического характера. Достижению указанной цели способствовало применение общенаучных методов познания, формально-юридического метода. Автор приходит к выводу о том, что современное экстраординарное административно-правовое управленческое воздействие со стороны государства реализуется посредством достаточно широкого спектра административно-правовых средств, что придало экономике черты мобилизационной, связанной с сосуществованием частно-публичных инструментов и административно-правовых средств регулирования общественных отношений.*

Ключевые слова: *административно-правовые средства, экономическая безопасность, национальная безопасность, угрозы безопасности, военная (мобилизационная) экономика, полномочие, взаимодействие.*

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEANS FOR IMPLEMENTING THE POWERS OF EXECUTIVE BODIES TO ENSURING ECONOMIC SECURITY IN MODERN CONDITIONS

Abstract: *the relevance of the article is determined by the task of developing modern administrative and legal instruments, the use of which can become an adequate and effective response to the action of a whole range of negative factors that pose a threat to the national security of Russia. The purpose of the article is to establish a range of modern administrative and legal instruments, the use of which by authorized entities is aimed at ensuring economic security in the face of current threats of a military-political and economic*

nature. The achievement of this goal was facilitated by the use of general scientific methods of cognition and the formal-legal method. The author comes to the conclusion that the modern extraordinary administrative and legal management influence on the part of the state is realized through a fairly wide range of administrative and legal means, which has given the economy the features of a mobilization, associated with the coexistence of private-public instruments and administrative-legal means of regulating social relations.

Keywords: *administrative and legal means, economic security, national security, security threats, military (mobilization) economy, authority, interaction.*

Представление об административно-правовых средствах как конкретных приемах, способах и инструментах, которые используют органы власти для регулирования общественных отношений, осуществления государственного управления и обеспечения общественного порядка, включая меры воздействия, устанавливаемые нормами административного права, имеет широкое распространение. С помощью различных административно-правовых средств осуществляется правовое регулирование действующей экономической политики в Российской Федерации. Это касается как позитивного публично-правового регулирования, т.е. разрешительных мер: платформенной экономики, национального проектирования, так и ограничений (запретов) в экономической сфере (ключевая ставка Центробанка, экспорт отдельных видов продукции). Тем более реализация показателей национального развития в рамках имеющегося социально-экономического роста определяется не только разрешительными средствами, но и средствами, учитывающими особенности мобилизационной экономики (запретительными).

При этом вопрос о конкретном содержании этого понятия, условиях и возможностях правомерного применения таких правовых инструментов, в том числе с установлением ограничений для участников общественных отношений, вызывает трудности в конкретных ситуациях, возникающих в современных реалиях экономических санкций и проведения специальной военной операции. По этой причине в контексте обеспечения экономической безопасности России требуется исследование соответствующих инструментов (средств), начать которое следует с рассмотрения спектра востребованных, используемых в настоящий период инструментов (либо вновь созданных, либо получивших практическую реализацию в связи с наступлением неординарных событий).

При наступлении (либо угрозе наступления) чрезвычайных обстоятельств различной природы роль государства в обеспечении стабильности и безопасности всех сфер жизни общества усиливается. Как показывает анализ полномочий субъектов обеспечения экономи-

ческой безопасности, эти функции в основном выполняют Президент РФ и Правительство РФ, которым предоставлено право принятия основных ключевых мер, направленных на снижение уязвимости экономической сферы государства в мирное время и целесообразное распределение ресурсов в период кризисов различного происхождения, сохранения основ экономической деятельности.

Перед характеристикой средств и методов государственного регулирования в период внедрения элементов мобилизационной экономики кратко представим перечень проблем, тесно взаимосвязанных с корректностью выбора органами государственной власти того или иного административно-правового средства воздействия на социально-экономическую ситуацию в России. Определение форм и методов правового регулирования российской экономики зависит от конкретных реалий социально-экономической ситуации, военных угроз и технологических вызовов. В связи с этим теоретико-правовые вопросы обновления и корректировки механизма правового регулирования в части совокупности его методов, которые затем будут реализовываться в методологии управленческой деятельности, являются актуальными. Формирование новых подходов к методологии управленческой деятельности в условиях правовых и экономических ограничений взаимно обусловливает трансформацию набора правовых методов в механизме правового регулирования. Вариативность избрания методов регулирования правоприменителем либо одновременное применение нескольких методов к взаимоисключающим друг друга, по своей сути, группам правоотношений (например, государственно-частное партнерство в военной сфере) становится новым форматом в развитии механизма правового регулирования, особенно в области экономики.

Одним из достаточно новых методов государственного регулирования после принятия Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» становится стратегическое планирование [1]. Его роль обусловлена потребностью органов государственного управления в четком определении знания о желаемом (прогнозируемом) состоянии социально-экономического развития государства, оценке своих возможностей и ресурсов для их достижения, сроках и средствах достижения управляющего воздействия.

В качестве проблем правового регулирования современной экономической ситуации в России выступают:

- обновление набора правовых форм и методов управленческой деятельности в условиях действия элементов мобилизационной эконо-

мики, включая методы механизма правового регулирования указанных правоотношений (например, частные предприятия, связанные с производством БПЛА, разведчиков и перехватчиков и пр.);

- определение оптимального сочетания методов правового регулирования гражданского и военного секторов российской экономики, т.е. рациональное применение подхода «вторичного» регулирования;
- выбор эффективных административно-правовых средств, регламентирующих ограничения (запреты), необходимые для обеспечения национальной безопасности РФ, в условиях объективной необходимости реализации социальных гарантий граждан и обеспечения статуса участника СВО.

Анализируя проблему обновления набора правовых форм и методов управленческой деятельности в условиях действия элементов мобилизационной экономики, отметим, что начиная с 2022 г. отмечается ряд тенденций изменения правовых актов управления, одной из которых является увеличение количества принимаемых стратегических актов управления:

- принятие стратегий, утвержденных указами Президента РФ в интересах укрепления государственного суверенитета и национальной безопасности (например, Указ Президента РФ от 31 марта 2023 г. № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации», Указ Президента РФ от 28 февраля 2024 г. № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации», Указ Президента РФ от 15 октября 2025 г. № 738 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2026–2030 годы»);
- утверждение (обновление) стратегий и концепций развития различных отраслей экономики и социальной сферы распоряжениями Правительства РФ (например, распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2024 г. № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года», распоряжение Правительства РФ от 16 мая 2025 г. № 1218-р «Об утверждении Концепции международного научно-технического сотрудничества Российской Федерации», «Стратегическое направление в области цифровой трансформации государственного управления», утв. распоряжением Правительства РФ от 16 марта 2024 г. № 637-р).

Выбор необходимых форм и методов правового регулирования определяется поставленными в стратегических документах целями и задачами, а также складывающейся социально-экономической и военно-политической обстановкой, наличием реальных и потенциальных

вызовов и угроз национальной безопасности (и ее отдельных видов). Наглядно это прослеживается в современный период развития страны, характеризуемый военными и экономическими угрозами в адрес России.

В основанных на инновационных методах административно-правового регулирования механизмах, реализуемых в настоящее время в отношении отраслей экономики, поставляющих продукцию для нужд обороны и обеспечения безопасности, и предприятий военно-промышленного комплекса, заложен подход «вторичного» регулирования[1]. Особую актуальность этот подход приобрел после введения в соответствии с Указом Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 756 на части территории РФ военного положения – меры, предусмотренной Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении», а также уровней реагирования, уровней готовности и определенных режимов, с конкретизацией мер, осуществляемых в рамках данных режимов и полномочий органов власти различных уровней по реализации данных мер и проведению других мероприятий [2–5].

В рассматриваемом контексте необходимо отметить такой административно-правовой механизм государственного регулирования, нацеленный на обеспечение экономической безопасности, как создание свободных экономических зон в целях развития отраслей экономики, портовой и транспортной инфраструктур, разработки технологий и др. [6]. В 2023 г. в этих целях был принят специальный федеральный закон, регулирующий отношения, связанные с созданием, функционированием и прекращением функционирования свободной экономической зоны на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области до 31 декабря 2050 г. [7].

В настоящее время в этот закон уже внесены изменения, расширяющие территорию его действия на отдельные территории Белгородской, Брянской и Курской областей – формально не относящиеся к территориям вооруженного конфликта. Здесь распространен преференциальный режим свободной экономической зоны, его участники смогут пользоваться льготами по налогам (на прибыль и на имущество), платить пониженные страховые взносы [8].

[1] В отличие от методов государственного регулирования административного характера, оказывающих всеобщее воздействие на объект управления (например, государственный контроль, государственная регистрация, лицензирование) (*«первичное» регулирование*), при реализации государственных программ используется так называемое *«вторичное»* регулирование (т. н. «регуляторная песочница»). В этом случае направленность регулирования на конкретный объект (сферу, область отношений, вид экономической деятельности, регион ее осуществления, категорию лиц, которые ее осуществляют, и т.п.) определяет конкретный набор используемых инструментов (методов воздействия), в том числе административно-правовых. – Прим. авт.

Крайняя необходимость оперативного и эффективного решения вопросов оснащения войск и формирований современной военной продукцией (вооружение и военная техника), средствами производства военной продукции (оборонное производство), предметами потребления личного состава Вооруженных Сил, возникшая в связи с проведением специальной военной операции, обусловила введение значительного комплекса мер по недопущению нарушения состояния экономической стабильности.

Многие из этих мер (специальные экономические меры) имеют гражданско-правовой характер, однако механизм, посредством использования которого они реализуются в сфере обеспечения экономической безопасности, остается административно-правовым. В этом контексте представляется уместным привести мнение А.Б. Агапова о том, что поскольку применение этих мер обусловлено и связано с политическими рисками, а гражданско-правовое законодательство рассматривает политические риски в качестве ограничительного фактора гражданско-правового регулирования, то соответствующие отношения являются предметом публичной, прежде всего административно-правовой, регламентации [9].

Обращение к вопросу о том, какие специальные меры предусмотрены законодателем для применения в неординарной ситуации непосредственной угрозы безопасности РФ, приводит к полномочию Президента РФ принимать решение о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности. Вопросы применения таких мер предусмотрены федеральными законами «О специальных экономических мерах и принудительных мерах» [10] и «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» [11].

С начала проведения специальной военной операции Президентом РФ активно реализуется это полномочие, были изданы:

- Указ Президента РФ от 25 апреля 2023 г. № 302 «О временном управлении некоторым имуществом» (в ред. от 6 октября 2025 г.), которым установлено, что в отношении находящегося на территории РФ движимого и недвижимого имущества иностранных лиц, связанных с недружественными иностранными государствами, и лиц, которые находятся под контролем указанных иностранных лиц, вводится временное управление, реализация которого возложена на Федеральное агентство по управлению государственным имуществом;
- Указ Президента РФ от 1 марта 2022 г. № 81 «О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению фи-

нансовой стабильности Российской Федерации», предусматривающий (п. 1(ж)) запрет со 2 марта 2022 г. вывоз из Российской Федерации наличной иностранной валюты и (или) денежных инструментов в иностранной валюте в сумме, превышающей эквивалент 10 тыс. долларов США и рассчитанной по официальному курсу Центрального банка Российской Федерации, установленному на дату вывоза;

- Указ Президента РФ от 7 октября 2022 г. № 723 «О применении дополнительных специальных экономических мер в топливно-энергетической сфере в связи с недружественными действиями некоторых иностранных государств и международных организаций» (в ред. от 1 сентября 2025 г.);
- Указ Президента РФ от 8 марта 2022 г. № 100 «О применении в целях обеспечения безопасности Российской Федерации специальных экономических мер в сфере внешнеэкономической деятельности» (в ред. от 17 сентября 2025 г.) предписывает обеспечить до 31 декабря 2027 г. применение таких специальных экономических мер, как запрет/ограничение на вывоз за пределы территории РФ и (или) ввоз на территорию РФ продукции и (или) сырья, согласно перечням, определяемым Правительством РФ; установление повышенных ставок вывозных и (или) ввозных таможенных пошлин в отношении продукции и (или) сырья, вывозимых /ввозимых за пределы территории/на территорию РФ, согласно перечням, определяемым Правительством РФ;
- Указ Президента РФ от 22 декабря 2022 г. № 943 «О применении специальных экономических мер в сфере поставок природного газа в связи с недружественными действиями некоторых иностранных государств и международных организаций» (в ред. от 11 сентября 2023 г.) и др.

В современных условиях руководством государства был предпринят массивный комплекс мер по недопущению нарушения состояния экономической стабильности, что было крайне важно в условиях, когда зарубежные контрагенты после начала проведения специальной военной операции на Украине массово отказывались от исполнения контрактных обязательств о поставках оборудования и сырья, а также о принятии и оплате российских товаров. Так, Федеральным законом от 14 июля 2022 г. № 272-ФЗ внесены изменения и дополнения в ряд федеральных законов: от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Согласно ст. 1 в целях обеспечения проведения Вооруженными Силами РФ, другими

войсками, воинскими формированиями и органами контртеррористических и иных операций за пределами территории РФ Правительству РФ предоставлено полномочие принимать решения о введении специальных мер в сфере экономики [12, ст. 26.1].

Следствием реализации таких мер для поставщика (юридических лиц независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности) может являться обязанность заключить (запрет отказаться) договор, (государственный) контракт на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в целях обеспечения проведения Вооруженными Силами РФ контртеррористических и иных операций за пределами территории РФ. Заказчик в условиях действия таких мер приобретает права осуществлять закупку у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) товаров, работ, услуг, необходимых для выполнения государственного оборонного заказа; право увеличения предусмотренных таким контрактом количества поставляемого товара, объема выполняемой работы или оказываемой услуги либо их уменьшение.

Как отмечается специалистами, «в результате реализации этих правовых норм существенно упростился и ускорился процесс заключения государственных контрактов в пределах лимитов государственного оборонного заказа (ГОЗ) и государственной программы вооружения. Например, стало возможным заключение государственных контрактов по ориентировочным ценам с последующим их обоснованием … Срок обоснования цен определен 6 месяцев после заключения таких контрактов» [13, с. 19]. Это позволяет в текущей ситуации ускорить выполнение контрактов по ГОЗ, поскольку согласование цены является существенным условием контракта.

В соответствии с введением Правительством РФ 3 октября 2022 г. специальной меры в сфере экономики [14] ряд органов и организаций получили право осуществлять закупки определенных категорий товаров, «в том числе двойного назначения, беспилотных летательных аппаратов, средств радиосвязи, электроники, лекарственных препаратов и медицинских изделий, средств личной гигиены, продовольствия», и (или) передавать из собственности субъекта Федерации и муниципальной собственности в федеральную собственность эти и (или) другие материальные ценности [15, с. 46].

Обеспечение экономической стабильности и социальной поддержки граждан, принимающих участие в специальной военной операции (военнослужащие по контракту, мобилизованные, добровольцы), и членов их семей стало целью принятия Федерального закона от 7 октября 2022 г. № 377-ФЗ [16], которым предусмотрено право данной категории заемщиков по кредитным договорам (договорам займа) на 1) кредитные

каникулы; 2) прекращение обязательств по договору в случае гибели заемщика или объявления судом умершим, а также в случае признания его инвалидом I группы вследствие участия в СВО; 3) прекращение обязательства по договору поручительства, заключенному во исполнение обязательств по кредитному договору в тех же случаях.

Как пишут В. А. Лаптев и О. А. Тарасенко, «специальные меры затронули и деятельность банковского сектора экономики. Так, пытаясь предотвратить "набеги"» вкладчиков (в условиях колоссального давления на национальный валютный рынок, вызванного установлением США и Европейским союзом запрета на продажу, поставку, передачу или экспорт в России банкнот, номинированных в евро и долларах США), Банк России 9 марта 2022 г. принял Временный порядок операций с наличной валютой. В соответствии с данным актом снятие наличных денежных средств в иностранной валюте вплоть до 9 сентября 2022 г. стало возможно лишь в сумме до 10 тыс. долларов США, а остальные средства (как доллары, так и евро) возможно было снять, конвертировав их в рубли» [17, с. 41]. Таким образом, Банк России, будучи субъектом обеспечения экономической безопасности (ЭБ), также осуществляет административно-правовое регулирование в целях ЭБ в пределах своих полномочий.

Рассмотренные законодательные новации и изменения спектра применяемых административно-правовых средств регулирования экономики свидетельствуют об оправданном в условиях современных вызовов и угроз усилении роли государства в сфере экономики, императивном (административно-правовом) наложении дополнительных обязательств на участников гражданского оборота в разных отраслях и сферах экономики.

Административно-правовые средства, используемые для обеспечения экономической безопасности в условиях проведения СВО и действия экономических санкций, приобрели специфические черты. Так, за время проведения СВО ключевую роль в правовом регулировании отдельных отраслей заняли правовые акты управления, значительная часть актов органов исполнительной власти получила отметку «для служебного пользования» и стала недоступной для бо́льшей части граждан, а некоторые их предписания даже приостановили действие законодательных и международных норм.

Отечественная экономика настоящего периода обладает чертами мобилизационной (военной), что связано с сосуществованием частно-публичных инструментов и административно-правовых средств регулирования общественных отношений, направленных на обеспечение экономической безопасности России в современных условиях.

Использование совокупности этих правовых средств обеспечивает и защиту созданных в постсоветский период рыночных экономических механизмов, и устойчивое развитие ключевых секторов экономики.

Список литературы:

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 26, ч. 1, ст. 3378.
2. О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей : указ Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 756 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 43, ст. 7381.
3. О военном положении : федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 13 декабря 2024 г.) // Справ.-правовая система «Гарант».
4. О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756 : указ Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 757 // Справ.-правовая система «Гарант».
5. Кардаш, И.Л. Актуальные вопросы постконфликтного урегулирования в интересах специальной военной операции с учетом отечественного исторического опыта / И.Л. Кардаш // Вестник военного права. – 2025. – № 3. – С. 38–40.
6. Об особых экономических зонах в Российской Федерации : федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 30, ч. 2, ст. 3127.
7. О свободной экономической зоне на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области : федеральный закон от 24 июня 2023 г. № 266-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 26, ст. 4674.
8. О внесении изменений в Федеральный закон «О свободной экономической зоне на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» : федеральный закон от 22 июня 2024 г. № 147-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2024. – № 26, ст. 3549.
9. Агапов, А.Б. Публичное имущество / А.Б. Агапов // Административное право и процесс. – 2019. – № 7 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
10. О специальных экономических мерах и принудительных мерах : федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 1, ч. 1, ст. 44.
11. О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств : федеральный закон от 4 июня 2018 г. № 127-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 24, ст. 3394.
12. Об обороне : федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (в ред. от 4 ноября 2025 г.) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

13. Кандыбко, Н.В. Выполнение государственного оборонного заказа в условиях введения специальных мер в экономике / Н.В. Кандыбко, Г.Р. Кукушкина // Вестник военного права. – 2023. – № 1. – С. 17–22.

14. О специальной мере в сфере экономики и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2020 г. № 616 : постановление Правительства РФ от 3 октября 2022 г. № 1745 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 41, ст. 7078.

15. Сморчкова, Л.Н. Правовое обеспечение мобилизационной экономики / Л.Н. Сморчкова // Право и практика. – 2023. – № 2. – С. 46–50.

16. Об особенностях исполнения обязательств по кредитным договорам (договорам займа) лицами, призванными на военную службу по мобилизации в Вооруженные Силы Российской Федерации, лицами, принимающими участие в специальной военной операции, а также членами их семей и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 7 октября 2022 г. № 377-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 41, ст. 6939.

17. Лаптев, В.А. Элементы военной экономики России: особенности правового регулирования / В.А. Лаптев, О.А. Тарасенко // Вестник военного права. – 2025. – № 2. – С. 35–43.

Х.В. Пешкова (Белогорцева),
доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административно-правовых и процессуальных дисциплин Воронежского института Федеральной службы исполнения наказаний

K.V. Peshkova (Belogortseva),
Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Administrative, Legal and Procedural Disciplines of the Voronezh Institute of Federal Penitentiary Service
peshkova1@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-113-131

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КАЗЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Аннотация: *в статье обращается внимание на современное состояние правовой политики Российского государства в сфере создания и финансово-правового обеспечения деятельности государственных казенных учреждений. Анализируется функционирование государственных казенных учреждений с позиции комплексного подхода к управлению финансовыми правоотношениями. Целью статьи выступает выявление тенденций реализации финансово-правовой политики современного Российского государства в отношении управления финансами государственных казенных учреждений. Автор обосновывает вывод, согласно которому управление финансами государственных казенных учреждений неразрывно связано с управлением ресурсами бюджетной системы государства в целом. Это объясняется отвлечением бюджетных средств на финансовое обеспечение деятельности государственных казенных учреждений, практическую реализацию в рамках их деятельности задач и функций государства. Правовая политика в сфере управления финансами государственных казенных учреждений представляет собой организационно-правовое воздействие государства в лице уполномоченных субъектов на систему экономических и правовых отношений, связанных с формированием и использованием ведомственных финансов.*

Ключевые слова: *государственное управление финансами, финансово-правовая политика, финансы государственных казенных учреждений, финансовая система государства, правовой статус государственных казенных учреждений, финансирование государственных казенных учреждений.*

LEGAL POLICY OF THE STATE IN THE FIELD OF FINANCIAL MANAGEMENT OF STATE STATE-OWNED INSTITUTIONS

Abstract: *the article draws attention to the current state of the Russian state's legal policy in the field of creating and financially and legally supporting the activities of state-owned institutions. The functioning of state-owned institutions is analyzed from the perspective of a comprehensive approach to managing financial relations. The purpose of the article is to identify trends in the implementation of the financial and legal policy of the modern Russian state regarding the management of the finances of state-owned institutions. The author substantiates the conclusion that the management of the finances of state public*

institutions is inextricably linked to the management of the resources of the state budget system as a whole. This is due to the diversion of budget funds for the financial and legal support of the activities of state public institutions, as well as the practical implementation of the tasks and functions of the state within the framework of their activities. The legal policy of the state in the field of the management of the finances of state public institutions is an organizational and legal influence of the state, represented by authorized entities, on the system of economic and legal relations related to the formation and use of departmental finances.

Keywords: *public financial management, financial and legal policy, finances of state public institutions, state financial system, legal status of state public institutions.*

Направления правовой политики государства касаются управления абсолютно всеми сферами жизнедеятельности общества и государства. В особенности подвижными с позиции формирования и последующей модификации государственной политики в настоящий период является управление функционированием субъектов общественных отношений, полномочия которых непосредственно связаны с задачами и функциями государства. При всей стабильности задач и функций как характеристики сущности государства, их свойства, тенденции реализации могут претерпевать изменения в ответ на внешнеполитические и внутриполитические процессы, меняющие приоритеты в публичных интересах и правовых средствах управления общественными отношениями. Как следствие – меняется и правовая политика государства в сфере управления конкретным участком деятельности общества и государства.

Весьма подвижной правовая политика государства выступает в отношении управления созданием и функционированием государственных казенных учреждений. Такие субъекты права занимают важнейшее место в системе общественных отношений, будучи связаны с практическими мерами реализации задач и функций государства в рамках конкретных сфер общества и государства, управлением реализацией разносторонних интересов государства во взаимоотношениях с населением. В условиях усиления роли государственных казенных учреждений при проведении публично значимых мероприятий, расширении оказываемых ими гражданам государственных услуг актуализируется вопрос о совершенствовании политики управления организационно-правовой и финансово-правовой составляющей деятельности таких учреждений, эффективности и рациональности использования государственных финансов для решения возлагаемых на казенные учреждения функций и задач. Модификация мер правовой политики государства в отношении всех сторон деятельности, характеристик статуса публично значимых учреждений знаменовалась

принятием Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 88-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (в ред. от 28 ноября 2025 г.) [1], нацеленного на реформирование управления деятельностью учреждений государства, в том числе связанной с их финансами.

Политика государства в отношении финансов государственных казенных учреждений является одновременно правовой, т.е. основанной на праве как нормативном регуляторе, и экономической, будучи средством обеспечения публично значимого регулирования и дисциплины. Подвижной является «материя финансов», и, как следствие, правовая политика государства в адрес финансов вне относимости субъектов – носителей финансов – к публичным или частным категориям субъектов: «наука политики рассматривает государство в его жизни и развитии, указывает на цели, к которым направляются общественные стремления» [2, с. 1].

Государственные казенные учреждения представляют собой разновидность некоммерческих юридических лиц, учреждаемых и управляемых органами государственной власти в целях выполнения государственных функций, оказания государственных услуг населению в пределах конкретных сфер деятельности. В Российской Федерации развита практика создания казенных учреждений органами исполнительной власти (Положение об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учреждения федерального казенного учреждения: утв. постановлением Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 537. «О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения» (в ред. от 23 ноября 2024 г.)) (далее – Положение, утвержденное постановлением Правительства РФ № 537)) [3]. Именно органы исполнительной власти в юридической науке признаются субъектами публичного права, на которые по большей части возлагается функция управления общественными отношениями во всех их проявлениях, в том числе касающихся и финансово-правового обеспечения деятельности уполномоченных субъектов [4, 5]. Поскольку государственные казенные учреждения создаются на основании решений уполномоченных на управление конкретной сферой общественных отношений органов государственной власти, деятельность которых обслуживает ту или иную задачу, функцию государства, казенные учреждения также наделены управленческими полномочиями в отношении конкретной сферы.

Например, созданное в системе функционирования Федеральной налоговой службы России (ФНС России) Федеральное казенное учреждение «Налог-сервис» [6] осуществляет в обеспечение реализации фискальной функции государства следующие полномочия: массовая обработка архивных документов о регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей налоговыми органами; обеспечение перевода централизованного архива налоговых документов в электронный вид, что в условиях цифровизации всех направлений деятельности государства и сфер экономики весьма значимо для систематизации и сохранения информации [7]. Такие полномочия носят управленческий характер и реализуются в отношении сферы налогообложения на основании законодательства о налогах и сборах, с учетом интересов государства и привлечением финансирования из средств федерального бюджета, предоставленных ФНС России как субъекту управления специальными финансами (бюджетными средствами, отведенными в адрес ФНС России – главному распорядителю бюджетных средств для финансового обеспечения реализации фискальной функции государства) для последующего распределения между подведомственными получателями бюджетных средств – подведомственными государственными казенными учреждениями.

Учрежденные Министерством обороны РФ [8] федеральные казенные учреждения – военные комиссариаты – свою основную деятельность осуществляют на основании Указа Президента РФ от 7 декабря 2012 г. № 1609 «Об утверждении Положения о военных комиссариатах» (в ред. от 26 февраля 2024 г.) [9], при этом подчиняются непосредственно Министерству обороны РФ, которое управляет их функционированием и финансовым обеспечением. Военные комиссариаты наделены управленческими полномочиями относительно проведения мобилизационной подготовки граждан, необходимой для реализации такой функции государства, как оборона. Будучи напрямую задействованным в организационно-правовом обеспечении конкретной функции государства, Министерство обороны РФ как главный распорядитель бюджетных средств, отведенных на функцию обороны, предоставляет (распределяет) бюджетные средства в адрес военных комиссариатов – получателей бюджетных средств в сфере обороноспособности государства.

Приведенные примеры – часть многочисленных подтверждений того, что в сфере управления созданием государственных казенных учреждений и вверенными им финансами формируется комплекс общественных отношений, направленных на организационно-правовое и финансово-правовое обеспечение их деятельности. Эти

правоотношения находятся под воздействием политики государства, нацеливающей на перераспределение государственно значимых полномочий и задач между органами и учреждениями государства, создание новых учреждений для облегчения осуществления отдельных направлений деятельности государства, но, в свою очередь, и сами диктуют направления обновления правовой политики уже по линии модификации нормативных подходов урегулирования тех или иных вопросов, возникающих ситуационно в деятельности органов и учреждений. В отношении управления финансами органов государства и финансами государственных казенных учреждений направления правовой политики государства в целом идут по пути усиления подконтрольности направления использования вверенных им бюджетных средств, недопущения их отвлечения на цели и мероприятия, идущие вразрез с целями учреждения соответствующих публичных субъектов, недопущения превышения фактических затрат над планируемыми. Правовая политика государства в отношении управления финансами государственных казенных учреждений первично основана на полном финансово-правовом обеспечении их деятельности в силу ее нацеленности на организацию исполнимости задач и функций государства. Идеологическая значимость политики государства в отношении управления финансами государственных казенных учреждений связана с неизменно актуальным выводом – «при помощи бюджета функции государства материально опосредуются» [10, с. 11]. На данное свойство правового статуса казенных учреждений обращает внимание и финансовое законодательство: финансовое обеспечение деятельности казенных учреждений «осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы» (ст. 6 Бюджетного кодекса РФ) [11].

Финансы государственных казенных учреждений выступают разновидностью финансов, напрямую связанных с функциями и задачами государства. В силу этого управление финансами государственных казенных учреждений выступает важнейшим фактором правовой политики государства в отношении данных субъектов права.

В современный период государственные казенные учреждения играют значительную роль в достижении интересов государства и населения, реализации задач и функций государства, проведении сопутствующих этому мероприятий в обеспечение правовой политики государства в различных сферах. Законодательство РФ не закрепляет универсальных положений, в буквальном виде системно очерчивающих сферы деятельности государственных казенных учреждений. Однако надо полагать, что если данные виды субъектов права учреж-

даются органами государственной власти, т.е. создаются на основе их политически значимых решений, то возможные сферы реализации их функций и услуг в общем виде сопоставимы со сферой компетенции создающих их органов. В свою очередь, органы государственной власти должны выделить финансирование на функционирование созданных ими государственных казенных учреждений в режиме распределения бюджетных средств в рамках расходов бюджета, требуя ответного соблюдения законодательства в отношении уже вверенных учреждениям финансов. Следовательно, финансы казенных учреждений оказываются под двойным управлением: со стороны органа государственной власти (согласно специальной терминологии финансового законодательства – главный распорядитель бюджетных средств) и государственного казенного учреждения (получатель бюджетных средств).

Таким образом, создание государственных казенных учреждений, наделение их значимой для государства и общества компетенцией ставит вопрос о финансово-правовом обеспечении их деятельности, управлении вверенными им финансами. Финансы государственных казенных учреждений относятся к категории публичных (ведомственных) финансов в структуре финансовой системы государства в силу специальной предназначенности соответствующих материальных ресурсов, подведомственности названных учреждений определенным органам власти государства, являющимся структурным звеном аппарата государства [12, 13].

Деятельность государственных казенных учреждений заключается не только в реализации возложенных на них функций и задач, полномочий в рамках очерченной государством компетенции, но и связана с денежными средствами государства. «Финансы как экономическая категория существуют там, где функционируют деньги» [14, с. 25]. Любая деятельность нуждается в материально-ресурсном обеспечении денежными средствами и юридической регламентации источников и порядка такого обеспечения, и сфера деятельности государственных казенных учреждений – не исключение. Более того, «...мероприятия государства могут быть успешно осуществлены только при условии развитой финансовой системы и норм права, ее регулирующих» [15, с. 13]. Содержание правовых норм о финансах финансовой системы позволяет судить о направлениях правовой политики государства в отношении управления финансами, в том числе управлении финансами конкретного вида – финансами государственных казенных учреждений.

В юридической науке управление связывается с осуществлением правовой политики государства. Под управлением понимается не-

прерывно осуществляемая властная целенаправленная деятельность уполномоченных субъектов (иерархически выстроенного аппарата управления), имеющая организационно-правовой, регулирующий и исполнительно-распорядительный публично значимый эффект [16; 17, с. 38; 18, с. 31]. Управление подразумевает реализацию действий по организации, нормативному регулированию, планированию, координации, документообороту, контролю. Управление как категория имеет межотраслевое значение, предполагая реализацию мер правовой политики государства по организации функционирования конкретных сфер общественных отношений, подлежащих отраслевому правовому регулированию. Считается, что институциональные структуры в государственном управлении содержательно связаны с конкретными правовыми институтами и отраслями права [19, с. 279].

В науке финансового права и экономической теории управление рассматривается как необходимый атрибут государственной деятельности в сфере финансов, обуславливая тенденции правовой политики в отношении конкретных звеньев финансовой системы [20; 21; 22, с. 24]. Содержание управления и сопутствующей ему правовой политики обуславливаются индивидуальными особенностями носителей конкретных финансов. Рассмотрим эти особенности на примере управления финансами государственных казенных учреждений и реализуемых в связи с этим мер правовой политики государства, опираясь на сформулированные выше представления об управлении как категории юридической науки.

Управление финансами государственных казенных учреждений по своей природе представляет собой форму реализации публичной власти в адрес и от лица соответствующих учреждений, выражает политику государства, непрерывно осуществляемую в различные периоды существования государства и направленную на население, заинтересованное в должном отправлении полномочий публичных субъектов права. Следует усматривать сочетание двух начал в таковом управлении: общегосударственное управление деятельностью соответствующих учреждений с позиции организации выполнения ими задач и мероприятий, отвечающих функциям государства, в том числе посредством регулирования, контроля, финансового обеспечения этой деятельности, и управление финансами на уровне и в рамках функционирования государственных казенных учреждений посредством решения задач законного, экономически обоснованного, эффективного и экономного использования финансов. Как следствие, в правовой политике в отношении финансов государственных казенных учреждений следует усматривать политические меры, касающиеся

как модификации их компетенции, выполняемых функций и задач, предполагающих бюджетное финансирование, так и меры финансово-правовой политики. Первые касаются правового статуса рассматриваемых субъектов. Вторые выражены в таких специальных с позиции финансового права мерах политики, как установление мер поиска законных оснований пополнения бюджетного фонда государства за счет результатов деятельности государственных казенных учреждений, оснований экономии бюджетных средств на финансово-правовое обеспечение реализуемых ими полномочий, уточнения полномочий перераспределения и конечного использования бюджетных средств в сфере деятельности конкретного казенного учреждения, ведения и контроля финансовой документации.

Публичная значимость управления финансами государственных казенных учреждений объясняется тем, что данные субъекты являются носителями публичных интересов, имеющих социальное значение, в том числе в связи с участием в финансовых отношениях. Государство своим волеизъявлением регулирует общественные отношения с участием органов и учреждений, властными решениями обеспечивая их финансово-правовым инструментарием. Вспоминается высказывание профессора И.Л. Бачило: «чтобы действие было управленческим, нужны ... социально значимая цель, ... достижение известного результата» [23, с. 42–43]. Возникновение и реализация публичных интересов являются прогнозируемыми с учетом причастности соответствующих учреждений к аппарату управления государством. В сопоставимых с деятельностью казенных учреждений функциях государства проявляется его сущность, социальное назначение и закономерности развития, являющиеся стабильными характеристиками государства даже в условиях переменчивой правовой политики [24, с. 190]. В экономике и финансах интересы частных субъектов нередко складываются стихийно, под влиянием ситуации в экономике. Такие интересы выступают как объективное экономическое явление [25, с. 14–15]. Они отвечают тенденциям функционирования финансовой системы, места в ней конкретного субъекта и его личным характеристикам.

Финансы государственных казенных учреждений должны использоваться с учетом интересов государства и населения, т.е. как объект управления имеют бесспорное социальное значение. Финансы государственных казенных учреждений являются публичными, общественными. Их цель – удовлетворение общественных нужд населения, связанных с функционированием конкретного учреждения. Если придерживаться концепций политической экономии, не теряющих

актуальность в различные периоды, модификации экономической теории и политики государства в сфере финансов, то, говоря о финансах казенных учреждений, следует вести речь о политике общественного потребления [26, с. 80–98], организуемой государством для обеспечения потребностей общества в обслуживании в лице учреждений со стороны государства.

Будучи формой реализации публичной власти, управление финансами государственных казенных учреждений имеет жесткие границы, основанные на нормативной правовой регламентации общественных отношений. В данном случае «право выражает политику государства» в отношении конкретных субъектов [27, с. 35]. Тенденции правовой политики Российского государства современного периода в отношении финансов государственных казенных учреждений таковы, что правовые основы их формирования и использования, как и деятельности названных субъектов в целом, становятся все более широкими по содержанию. Они основаны как на законодательном регулировании вопросов реализации финансовых правоотношений с участием государственных казенных учреждений, так и на их подзаконном регулировании. Напротив, политика государственного управления финансами и экономикой в период советской России была «основана на централизованном планировании ресурсов и тотальном контроле за расходами, не требовала развернутого ... финансового законодательства, регулирующего движение финансовых средств» [22, с. 17].

В настоящий период имеет место регламентация значительного количества вопросов, касающихся финансов государственных казенных учреждений подзаконными нормативными правовыми актами главного органа государственной власти, определяющего направления правовой политики в той или иной сфере, принявшего решение о создании конкретного казенного учреждения. Например, Федеральная служба исполнения наказаний приняла приказ от 13 апреля 2020 г. № 252 «Об утверждении Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет Федеральной службы исполнения наказаний, территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний и федеральных казенных учреждений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации» [28], Министерство внутренних дел РФ – аналогичный по предмету регулирования приказ, касающийся финансов государственных казенных учреждений, входящих в систему органов внутренних дел [29].

Нормативные правовые акты из приведенных примеров нацелены на регламентацию управления финансами внутри уполномоченных казенных учреждений, с учетом политики бюджетного финансиро-

вания их деятельности, необходимости осуществления финансового планирования в рамках их полномочий и ведения документооборота, реализации контрольных мер использования соответствующих публичных финансов. Подобных примеров подзаконного регулирования правового режима ведомственных финансов, в том числе в контексте функционирования бюджетной системы государства, немало, что связано с развитой политикой управления ими на уровне конкретных учреждений. Однако подзаконные акты в обязательном порядке должны соответствовать требованиям и смыслу федерального законодательства, только в этом случае они носят легитимный характер, подлежат применению.

Политика расширенного подзаконного нормотворчества применительно к ведомственным финансам – свидетельство того, что сложившийся в определенный период в науке подход, согласно которому «бюджетное право – сильное орудие в руках законодательной власти» [30, с. 244], постепенно утрачивает свою актуальность. Управление общественными отношениями, усматриваемое в нормативном воздействии на них, все более прослеживается в нормотворчестве органов как законодательной, так и исполнительной власти. Это объясняется тем, что управленческие меры будут наиболее эффективны, если реализовывать их с учетом индивидуальных особенностей управляемого субъекта и специальной предназначенности ведомственных финансов. Подзаконные акты с опорой на идеологические начала законодательства предусматривают особенности утверждения и исполнения бюджетных смет казенных учреждений [28, 29], направления использования предоставленных им из бюджета денежных средств (расходы казенных учреждений за счет финансов казенных учреждений) [31, 32] и т.д.

Говоря об объекте управления в контексте заявленной темы, заметим, что политика управления финансами государственных казенных учреждений предполагает воздействие на финансовые и иные правоотношения, в которые данные учреждения вступают, будучи носителями интересов, прямо или косвенно связанными с финансами и необходимостью реализовывать задачи и функции государства. В связи с этим необходимо уточнить, об управлении какими финансовыми правоотношениями следует вести речь. В условиях вариативных подходов к предмету финансово-правового регулирования, присущих современной науке, распространенными видами финансовых правоотношений являются, например, правоотношения по формированию доходов государства, непосредственно – доходов бюджета, осуществлению расходов государства (расходов бюджета),

бюджетного процесса и финансового планирования в связи с формированием, использованием и перераспределением государственных ресурсов [33, 34].

Отпечаток современных тенденций политики управления ведомственными финансами несут на себе финансовые правоотношения по формированию государственных доходов, к их разновидности в науке финансового права относятся и доходы государственных казенных учреждений [35, 36]. Правовой режим управления доходами государственных казенных учреждений в российской практике сопоставим с правовым режимом доходов бюджета. В соответствии со ст. 161 Бюджетного кодекса РФ казенное учреждение уполномочено осуществлять приносящую доходы деятельность на основании своих учредительных документов с последующим направлением доходов в бюджет. Иными словами, имеющие режим доходов финансы, например, федеральных государственных казенных учреждений, в обязательном порядке подлежат отвлечению в федеральный бюджет, относясь к разряду его неналоговых доходов в силу прямого указания закона (ст. 41 Бюджетного кодекса РФ). Аналогично требование и в отношении государственных казенных учреждений субъектов РФ: получаемые ими доходы надлежит направлять в бюджеты соответствующих субъектов РФ, в зависимости от того, к ведению органа государственной власти какого субъекта РФ относится конкретное учреждение. Такой подход связан с политикой государства, направленной на поиск возможных источников формирования доходной части бюджетного фонда, не нарушающих основное предназначение хозяйствующих субъектов.

Исходя из смысла законоположений, взаимосвязанными направлениями управления доходами государственных казенных учреждений и доходами бюджета является: согласование государственным казенным учреждением с органом государственной власти, по решению которого создано учреждение, форм распоряжения вверенным недвижимым (также движимым) имуществом, в том числе сдачи его в аренду, приносящую прибыль в рамках соответствующего гражданского правоотношения, в последующем зачисляемую в бюджет в рамках уже финансовых правоотношений. Централизованная организованность сдачи учреждением вверенного имущества в аренду заключается в установлении единой (типовой) формы договоров о сдаче такого имущества в аренду и перечня необходимых сопроводительных документов, проведении согласовательных процедур, обосновании способа и целей распоряжения имуществом с позиции законности, соответствия предназначению учреждения и обеспечения

безопасности его функционирования, нормативного установления максимального срока действия договора аренды (не более пяти лет), требований к арендатору и определению размера арендной платы (по анализу п. 3–5 Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ № 537). Обозначенные условия оказывают прямое влияние на уровень бюджетных доходов государства, получаемых по приведенному основанию.

Политика государства, преследующая его интересы расширить доходную базу бюджета за счет подобных поступлений от имущественных отношений, приводит к расширению хозяйственной составляющей деятельности государственных казенных учреждений и органов власти. Такой политический процесс привел к созданию целого ряда государственных предприятий, направленных на организацию приносящей доходы деятельности, например, в уголовно-исполнительной системе государства (находятся под управляющим воздействием Федеральной службы исполнения наказаний) [37], в сфере агропромышленного комплекса, строительства (федеральные государственные унитарные предприятия «Агропромышленный комплекс "Непецино"», «Дирекция по строительству в Дальневосточном округе – Управление делами Президента РФ [38]) и т.д.

Ввиду развитой политики управления ведомственными финансами, проводится политика усиления организованности и контроля за распоряжением государственным имуществом в рамках деятельности государственных казенных учреждений. Вопросы распоряжения указанным имуществом согласовываются с Федеральным агентством по управлению государственным имуществом, причем с учетом политики расширения цифровизации в организации межведомственного документооборота, с использованием в сети Интернет межведомственного портала по управлению государственной собственностью (по анализу п. 3–5 Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ № 537). Если государственное казенное учреждение находится в ведении Министерства обороны РФ, Управления делами Президента РФ, то соответствующее согласование осуществляется с этими органами власти с учетом политики четкого разграничения компетенции органов государственной власти, политики допускаемого функциональным предназначением соответствующих органов власти.

Следовательно, управление финансовыми правоотношениями по формированию доходов государства в тех случаях, когда подразумеваются источники поступления, – допускаемые законом и уставами государственных казенных учреждений виды деятельности этих учреждений, предприятий, созданных по решению уполномоченных

органов власти, – объектом управления имеет не только ресурсы бюджетной системы, потенциально формирующиеся из поступлений от деятельности учреждений, но и виды этой деятельности, приносящей прибыль государству в режиме неналоговых доходов. В связи с этим отметим, что акценты в политике управления финансами государственных казенных учреждений постепенно сместились от сопоставления с властными полномочиями органов государственной власти к учету мер экономической политики государства, приобретшей финансово-правовой характер. Преобладание в управлении государственными учреждениями мер сугубо экономической направленности не может быть неограниченным по причине сильной связи учреждения и учредителя – органа государственной власти. В этом одно из принципиальнейших отличий ведомственных – публичных – финансов и финансов частных субъектов и, соответственно, реализуемых в их адрес политических мер. Согласно экономической теории, основополагающей целью финансов является их приумножение, основанное на непрерывных потоках денежных средств (их оптимальном распределении), осуществлении финансовых операций, эффективных инвестициях. Именно эти цели реализуются носителями частных финансов – хозяйствующими субъектами, осуществляющими управление ими. Если речь идет о ведомственных финансах, каковыми являются финансы государственных казенных учреждений, то управление является двухступенчатым (внутреннее и внешнее) и отвечает устоям обеспечения безопасности учреждения, сопоставимости финансов и возлагаемых полномочий, соответствующих задачам и функциям, целесообразности первичного достижения задач, для решения которых учреждение создано.

В финансовых правоотношениях по осуществлению расходов государства (расходов бюджета) также проявляются меры правовой политики государства по управлению финансами государственных казенных учреждений. Такие меры имеют принципиально важное значение для существования государства, финансово-правового обеспечения реализуемых им задач и функций. Еще в XIX в., знаменовавшемся становлением финансово-правовой науки, было замечено: от характера и организации расходов зависит ход финансового хозяйства государства. Экономически целесообразные направления использования государственных финансов – виды государственных расходов – определяются направлениями всей государственной политики [39, с. 16]. В силу связанности политики государства с дифференцированно учреждаемыми органами и учреждениями государства, политически зависимой является классификация расходов по ведом-

ствам, которые принимают управленческие решения в отношении конкретных групп публичных расходов. Ведомственная группировка государственных расходов, предложенная в ранние периоды финансово-правовой науки [39, с. 20], не потеряла актуальности и по сей день в силу периодической смены подходов государства к структуризации государственного аппарата в зависимости от приоритетов государственной деятельности.

Правовая политика государства в отношении управления расходами государства в целом и затратами казенных учреждений имеет ряд опорных положений. В разные периоды существования государства как наиболее актуальные реализовывались меры политики стремления ограничить расходы органов власти и учреждений государства, выраженные в экономии бюджетных средств [40, с. 76; 41]. Подобные меры в современный период должны носить не просто основанный на экономии политический характер, но и быть основаны на законодательстве, предусматривающем расходные обязательства государства.

Политика экономии бюджетных средств и недопущения их необоснованного, нерационального, нецелевого использования – важнейшие направления финансово-правовой политики в современный период, когда остро строит вопрос обеспечения наличия бюджетных ресурсов на защиту национальных интересов Российского государства. Специалисты подчеркивают значимость активного использования государственных финансов как средства финансово-правовой политики в области регулирования экономики, т.е. как средства управления экономикой [42, с. 60]. В данном случае речь идет именно о бюджетных средствах государства, которые в режиме инвестирования направляются в сегменты экономики и учреждениям, выступающим от лица государства. Данным финансам и сопутствующим ведомственным финансам, предоставленным государственным казенным учреждениям, присуща проблема «жесткого отбора лишь тех статей (расходов. – Х.П.), которые реально обеспечены источниками финансирования» [42, с. 163]. Эффективность расходов финансов казенных учреждений можно оценить, исходя из того, насколько правильно определен объект финансирования с позиции соблюдения закона, потребностей финансово-правового обеспечения функций и задач государства, экономической целесообразности, содержания бюджетной сметы казенного учреждения. В данном случае действует правило: «Все, что хочет быть публично признанным, должно быть подвергнуто ... тексту рациональности» [43].

Важнейшим элементом правовой политики государства в управлении расходами является определение субъектов, в отношении которых

данные расходы осуществляются, и установление для них мер ответственности за нарушение законодательства о финансах. В контексте финансов государственных казенных учреждений особое значение приобретает политика уточнения полномочий перераспределения и конечного использования бюджетных средств в сфере деятельности конкретного казенного учреждения. Например, правоотношения расходов бюджета предполагают комплексную взаимосвязь главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств и фактически направлены на доведение бюджетных средств до их конечного пользователя, которым в финансовом правоотношении по расходам бюджета выступает получатель бюджетных средств. Государственные казенные учреждения являются получателями бюджетных средств. Именно в их адрес реализуется политика ужесточения ведения и контроля финансовой документации, необходимой для установления правовых оснований получения бюджетных средств, их последующего использования. Осуществление расходования бюджетных средств казенными учреждениями вне затрат, предусмотренных бюджетной сметой, как акта планирования в содержании бюджетного процесса не допускается. Бюджетная смета утверждается органом государственной власти, принявшим решение о создании соответствующего учреждения. Это означает, что фактически бюджетная смета выполняет функции акта управления в отношении финансов государственного казенного учреждения, значима для управления финансовыми правоотношениями в рамках бюджетного процесса.

Таким образом, объект управления в сфере реализации политики государства в отношении управления финансами государственных казенных учреждений носит комплексный характер. Такие правоотношения относятся к предмету регулирования отрасли публичного права (финансовое право), в отдельных случаях – отрасли частного права (гражданского права), обуславливая властность полномочий государства по организации таких отношений и контролю за их реализацией. Финансы государственных казенных учреждений имеют государственно-публичную природу. Это объясняется расходованием таких финансов на материально-правовое обеспечение реализации задач и функций государства, возлагаемых на казенные учреждения и вовлекающих эти учреждения в политически значимые процессы, происходящие в государстве и обществе. Государственные казенные учреждения призваны служить государству, если применять к их правовому статусу теорию самоуправления, разработанную государствоведами [44, с. 489].

Однако при всей публичности, управление финансами государственных казенных учреждений является децентрализованным

государственным управлением, а ведомственные финансы как объект управления и политического воздействия относятся к разряду децентрализованных финансов. Децентрализация государственных финансовых ресурсов целесообразна в той мере, в которой она позволяет выполнить задачи и функции государства, возлагаемые на субъектов, которым эти финансы вверены. Децентрализация в данном случае является перемещением различных функций управления из рук центральных органов власти в руки ее представителей [45, с. 6], в качестве которых в современных условиях вполне можно рассматривать органы государства, государственные казенные учреждения.

Итак, правовая политика государства в сфере управления финансами государственных казенных учреждений представляет собой организационно-правовое воздействие государства в лице уполномоченных субъектов на систему экономических и правовых отношений, связанных с формированием и использованием публичных (ведомственных) финансов. Управление финансами государственных казенных учреждений неразрывно связано с управлением ресурсами бюджетной системы государства в целом. Это объясняется отвлечением бюджетных средств на финансовое обеспечение деятельности государственных казенных учреждений, практическую реализацию в рамках их деятельности задач и функций государства.

Список литературы:

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений : федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 88-ФЗ (в ред. от 28 ноября 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 19, ст. 2291; 2025. – № 48, ч. 3, ст. 7243.

2. Блюнчли, И.К. Общее государственное право. Т. 1 / И.К. Блюнчли. – М. : Университетская типография (Катков и Ко), 1865. – 464 с.

3. О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения : постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 537 (в ред. от 23 ноября 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 31, ст. 4236; 2024. – № 49, ч. 5, ст. 7599.

4. Россинский, Б.В. Значение структуры федеральных органов исполнительной власти в государственном управлении / Б.В. Россинский // Актуальные проблемы российского права. – 2024. – № 3. – С. 27–43.

5. Старилов, Ю.Н. Система федеральных органов исполнительной власти: формирование в порядке транспарентного законотворчества или правительственных процедур / Ю.Н. Старилов // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2016. – № 3. – С. 16–57.

6. О создании федерального казенного учреждения «Налог-Сервис» : распоряжение Правительства РФ от 21 декабря 2011 г. № 2293-р (в ред. от 31 января 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 1, ст. 221; 2023. – № 6, ст. 1012.

7. Федеральное казенное учреждение «Налог-сервис» // Официальный сайт ФНС России. – URL: http://service-nalog.ru

8. Об утверждении перечня военных комиссариатов : приказ Министра обороны РФ от 23 января 2014 г. № 13 (в ред. от 21 августа 2014 г.) // Справ.-правовая система «Гарант».

9. Об утверждении Положения о военных комиссариатах : указ Президента РФ от 7 декабря 2012 г. № 1609 (в ред. от 26 февраля 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 50, ч. 5, ст. 7017; 2024. – № 10, ст. 1369.

10. Воронова, Л.К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР / Л.К. Воронова. – Киев : Вища школа, 1981. – 224 с.

11. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 28 ноября 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31, ст. 3823; 2025. – № 48, ч. 3, ст. 7243.

12. Ангелина, И.А. Исследование методологических основ развития публичных финансов / И.А. Ангелина, А.А. Градинарова // Вестник Астраханского государственного технического университета. Серия: Экономика. – 2024. – № 2. – С. 118–126.

13. Рябова, Е.В. Понятие и система публичных финансов в свете проблемы дифференциации публичных и частных финансов / Е.В. Рябова // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2018. – № 9. – С. 21–28.

14. Аллахвердян, Д.А. Финансово-кредитная система СССР / Д.А. Аллахвердян. – М. : Наука, 1982. – 366 с.

15. Горбунова, О.Н. Экологическая катастрофа и проблемы финансового права / О.Н. Горбунова // Финансовое право. – 2010. – № 12. – С. 13–20.

16. Аврутин, Ю.Е. К вопросу об оптимизации терминологии государственного управления и административного права в контексте понимания эффективного, надлежащего, разумного публичного управления / Ю.Е. Аврутин // Журнал российского права. – 2016. – № 7. – С. 80–96.

17. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления : учебник / Г.В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2014. – 525 с.

18. Бахрах, Д.Н. Административное право : учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – 3-е изд. – М. : Норма, 2008. – 815 с.

19. Бачило, И.Л. Информационное право: основы практической информатики : учеб. пособие / И.Л. Бачило. – М. : Юринформцентр, 2001. – 352 с.

20. Петрова, И.В. Информационные системы – цифровой инструментарий осуществления бюджетного мониторинга при осуществлении управления публичными финансами / И.В. Петрова // Финансовое право. – 2022. – № 7. – С. 13–16.

21. Рябова, Е.В. Функции публичных финансов и процессы цифровизации в сфере публичного управления / Е.В. Рябова // Финансовое право. – 2022. – № 8. – С. 7–11.

22. Тосунян, Г.А. Государственное управление в области финансов и кредита в России : учеб. пособие / Г.А. Тосунян. – М. : Дело, 1997. – 304 с.
23. Бачило, И.Л. Функции органов управления / И.Л. Бачило. – М. : Юрид. лит., 1976. – 198 с.
24. Байтин, М.И. Сущность и основные функции социалистического государства / М.И. Байтин. – Саратов : изд-во Сарат. ун-та, 1979. – 302 с.
25. Баскова, М.К. Экономические интересы и их взаимосвязь: региональный аспект / М.К. Баскова. – Иркутск : изд-во Иркутск. ун-та, 1991. – 112 с.
26. Сэ, Ж.Б. Трактат о политической экономии / Ж.Б. Сэ. – М. : Типо-Литография О.И. Лашкевич и К^0, 1896. – 112 с.
27. Явич, Л.С. Проблемы правового регулирования современных общественных отношений / Л.С. Явич. – М. : Госюриздат, 1961. – 172 с.
28. Об утверждении Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет Федеральной службы исполнения наказаний, территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний и федеральных казенных учреждений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации : приказ Федеральной службы исполнения наказаний от 13 апреля 2020 г. № 252 // Справ.-правовая система «Гарант».
29. Об утверждении Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет Министерства внутренних дел Российской Федерации, территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации и федеральных казенных учреждений, входящих в систему Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 29 августа 2019 г. № 588 // Справ.-правовая система «Гарант».
30. Народная энциклопедия научных и прикладных знаний. – Т. XII. Политическая экономика. М. : Типогр. Тов-ва И.Д. Сытина, 1911. – 407 с.
31. Об утверждении порядка определения нормативных затрат на обеспечение функций Федеральной службы исполнения наказаний, территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний и федеральных казенных учреждений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации в части обеспечения услугами связи и сопутствующими телекоммуникационными услугами, а также нормативов количества и цены закупаемых услуг : приказ Федеральной службы исполнения наказаний от 23 июля 2025 г. № 547 // Справ.-правовая система «Гарант».
32. Об утверждении Правил определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных казенных учреждений медико-социальной экспертизы, находящихся в ведении Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации : приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 1 декабря 2021 г. № 844 // Справ.-правовая система «Гарант».
33. Карасева (Сенцова), М.В. Финансовое право – идентификация предмета / М.В. Карасева (Сенцова) // Финансовое право. – 2022. – № 8. – С. 2–6.
34. Кудряшова, Е.В. Предмет финансового права: социокультурный подход / Е.В. Кудряшова // Финансовое право. – 2021. – № 8. – С. 7–10.
35. Дадаев, З.А. Проблемы формирования доходов от использования государственного и муниципального имущества и пути их разрешения / З.А. Дадаев // Современное право. – 2024. – № 1. – С. 61–65.

36. Ходский, Л.В. Государственное хозяйство и финансовая наука. Основные принципы и особенности государственного хозяйства и классификация государственных доходов / Л.В. Ходский // Публично-правовые исследования. – 2016. – № 3. – С. 108–158.

37. Об утверждении перечня видов предприятий, учреждений и организаций, входящих в уголовно-исполнительную систему : постановление Правительства РФ от 1 февраля 2000 г. № 89 (в ред. от 20 апреля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 6, ст. 769; 2023. – № 17, ст. 3160.

38. Об утверждении перечня федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, подведомственных Управлению делами Президента Российской Федерации, и перечня организаций, созданных при Президенте Российской Федерации, Правительстве Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации, а также иных организаций, финансовое обеспечение которых осуществляет Управление делами Президента Российской Федерации : указ Президента РФ от 25 сентября 2023 г. № 709 (в ред. от 20 декабря 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 40, ст. 7196; 2024. – № 52, ст. 8308.

39. Иловайский, С.И. Конспект лекций по финансовому праву, читанных в 1888–89 академическом году в императорском новороссийском университете / С.И. Иловайский. – Одесса : тип. Е.И. Фесенко, 1889. – 251 с.

40. Авалов, З. Децентрализация и самоуправление во Франции / З. Авалов. – СПб. : [б.и.], 1905. – 354 с.

41. Балынин, И.В. Бюджетная политика Российской Федерации в области расходов федерального бюджета на 2024–2026 гг.: ключевые приоритеты / И.В. Балынин, Т.Б. Терехова // Экономика, предпринимательство и право. – 2024. – Т. 14, № 5. – С. 2025–2044.

42. Сумароков, В.Н. Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования / В.Н. Сумароков. – М. : Финансы и статистика, 1996. – 224 с.

43. Шпренгер, Г. Взаимодействие: соображения по поводу антропологического понимания масштаба справедливости / Г. Шпренгер // Государство и право. – 2004. – № 5. – С. 16–23.

44. Коркунов, Н.М. Русское государственное право / Н.М. Коркунов. – СПб. : тип. М.М. Стасюлевича, 1913. – 573 с.

45. Градовский, А.Д. Начала русского государственного права / А.Д. Градовский. – Ч. III. – СПб. : тип. М.М. Стасюлевича, 1904. – 599 с.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-132-140

СОВЕТСКАЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ НОРМА В ПОНИМАНИИ ПРОФЕССОРА С.С. СТУДЕНИКИНА

Аннотация: *современная наука административного права базируется на достижениях советских ученых. Актуальность статьи обусловлена вкладом С.С. Студеникина в современное понимание административно-правовой нормы. Целью статьи выступает анализ научной позиции ученого применительно к понятию и классификации административно-правовой нормы, ее соотношению с иными категориями и институтами. Для достижения заявленной цели использовались методы системного анализа, синтеза, классификации, сравнительно-правовой и формально-юридический методы.*

В качестве выводов предложено положение о том, что определение административно-правовой нормы, данное С.С. Студеникиным в 1949 г., явилось основой для последующего понимания административно-правовой нормы в науке административного права. Ценность предлагаемого советским ученым определения видится в том, что в нем были обозначены источник, форма и цель административно-правовой нормы, а также средства обеспечения ее исполнения. Подчеркивается вклад ученого в развитие теории классификации административно-правовых норм, обоснование соотношения административно-правовых норм и административно-правовых отношений. Сделан вывод о существенном значении разработки теории административно-правовой нормы С.С. Студеникиным для развития науки административного права в целом.

Ключевые слова: *административно-правовые нормы, наука административного права, административно-правовые отношения, адресаты административно-правовых норм, классификация.*

SOVIET ADMINISTRATIVE-LEGAL NORMS AS UNDERSTOOD BY PROFESSOR S.S. STUDENIKIN

Abstract: *modern administrative law scholarship is based on the achievements of Soviet scholars. The relevance of this article stems from S.S. Studenikin's contribution to the modern understanding of administrative law norms. The article aims to analyze the scholar's scholarly position on the concept and classification of administrative law norms, as well as their relationship with other categories and institutions. To achieve this goal, methods of systemic analysis, synthesis, classification, comparative legal methods, and formal legal approaches were used.*

In conclusion, the article proposes that the definition of administrative law norms provided by S.S. Studenikin in 1949 formed the basis for subsequent understanding of administrative law norms in the scholarship of administrative law. The value of the definition

proposed by the Soviet scholar lies in its identification of the source, form, and purpose of administrative law norms, as well as the means of ensuring their enforcement. The article emphasizes the scholar's contribution to the development of the theory of classification of administrative law norms and the substantiation of the relationship between administrative law norms and administrative law relations. The conclusion is drawn about the significant significance of S.S. Studenikin's development of the theory of administrative-legal norms for the development of administrative law as a whole.

Keywords: *administrative-legal norms, administrative law science, administrative-legal relations, addressees of administrative-legal norms, classification.*

Современная административно-правовая наука закономерно базируется на достижениях предыдущих исторических периодов, каждый из которых имеет определенную ценность в развитии понятий, институтов и иных составляющих науки административного права. Особое место среди таких исторических этапов занимает советский период формирования и развития рассматриваемой области научного знания. Несмотря на отчетливое воздействие существенного партийного влияния на все сферы общественной жизни, командно-административный стиль государственного строительства, присущее тому времени идеализирование марксистко-ленинской идеологии и искреннюю веру в строительство счастливого коммунистического будущего, развитие советской административно-правовой теории (в период после 1938 г.) ознаменовано многими важными достижениями и результатами, впоследствии ставшими фундаментом современной такой теории и одновременно залогом успешности практики административно-правового регулирования. Важным «кирпичом» подобного фундамента и в советский период, и в настоящее время по праву выступает административно-правовая норма. Значимый вклад в развитие данной теории внес профессор С.С. Студеникин. Думается, что научную ценность может представлять анализ взглядов выдающегося ученого, со дня рождения которого прошло 120 лет, на само понятие административно-правовой нормы, критерии классификации, признаки и функции названной нормы, соотношение ее с иными правовыми категориями и институтами. Попыткой предложить такой анализ является настоящая статья.

Понятие советской административно-правовой нормы. Административно-правовая норма как разновидность юридической нормы исследуется С.С. Студеникиным в ряде научных и учебных работ. Особое место среди них принадлежит диссертации на соискании ученой степени доктора юридических наук на тему «Советская административно-правовая норма и ее применение», защищенной им в 1949 г. [1].

В тот исторический период понятие и признаки административно-правовой нормы исследуются прежде всего с позиций государственной воли. С.С. Студеникин отмечает, что нет и не может быть советской административно-правовой нормы без выражения в ней государственной воли [1, с. 4]. Кроме того, для юридической науки того времени было присуще отчетливое разграничение регламентации прав и обязанностей посредством правовых норм. Каждая правовая норма есть веление, которое выражается в форме предоставления права и наложения обязанности. Юридическую норму нельзя лишить одного из полюсов – обязанности и правомочия. По своему характеру, содержанию норма всегда будет поведением, предоставляющим право и налагающим обязанность на субъектов, на стороны отношения [2, с. 24].

Административно-правовыми С.С. Студеникин называет такие юридические нормы, которые регулируют общественные отношения в процессе исполнительно-распорядительной деятельности советских государственных органов [1, с. 9].

Не всякая норма права, имеющая отношение к процессу осуществления задач управления, является административно-правовой [3, с. 9]. И.И. Евтихиев приводит пример с нормами, касающимися сделок по имущественным отношениям между органами управления, имеющими возмездный характер, а также между ними и гражданами, которые не относятся к области административно-правовых отношений, и приходит к выводу о том, что для практики управления имеет значение большое количество норм гражданского, трудового права, которые не являются административно-правовыми нормами [3, с. 9–10].

С.С. Студеникин выделяет в праве вообще и в административном праве в частности непосредственное и материальное содержание. Первое представлено волей советского народа, второе включает в себя материальные условия существования советского народа [1, с. 4].

В учебнике советского административного права 1949 г. ученый предлагает одно из наиболее полных и системных для того исторического периода определений административно-правовой нормы. По мнению правоведа, административно-правовые нормы – это правила поведения, устанавливаемые государством и выраженные в нормативном акте государственного органа, для регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов, соблюдение которых обеспечивается организацией, убеждением и воспитанием их исполнителей, а в отношении нарушителей – принудительной силой государства [4, с. 24]. Ценность предлагаемого определения в том, что в нем обозначены источник, форма и цель

административно-правовой нормы, а также средства обеспечения ее исполнения.

В литературе более позднего советского периода определения административно-правовых норм были менее развернутыми, тем не менее они основывались на предложенном С.С. Студеникиным понимании административно-правовой нормы. Например, в середине 80-х гг. прошлого века ученые позиционируют административно-правовые нормы как устанавливаемые социалистическим общенародным государством правила поведения, которыми регулируются общественные отношения в сфере государственного управления [5, с. 59].

При этом цель правового регулирования общественных отношений в указанной сфере заключается в установлении точного соответствия требованиям социалистической законности действий каждой стороны регулируемых отношений: органов государственного управления, государственных служащих, государственных предприятий, учреждений и организаций, трудовых коллективов, граждан. Достигается данная цель путем определения в административно-правовых нормах границ должного поведения сторон [5, с. 60].

Классификация административно-правовых норм. Следует подчеркнуть вклад С.С. Студеникина не только в разработку понятия «административно-правовая норма», но и в теорию классификации норм административного права. По мнению выдающегося правоведа, правильная классификация административно-правовых норм дает возможность установить место той или иной нормы в общей массе правил, выявить ее юридические свойства.

Ученый использует в своей диссертации 1949 г. устойчивое словосочетание «советский административно-правовой материал» [1, с. 17], которое широко применялось в научной литературе того периода. На основе анализа этого материала С.С. Студеникин предлагает ряд критериев дифференциации административно-правовых норм, среди которых юридическая сила; предмет регулирования; степень общности; характер установленного правила поведения; форма выражения; степень определенности; субъект, которому вменяется исполнение нормы; действие в пространстве; действие во времени [1, с. 17]. Отметим, что в учебниках того времени классификация административно-правовых норм не предлагалась совсем, авторы ограничивались классификацией источников административного права [3, с. 11]. В более поздний период развития советской административно-правовой науки ученые дополняют предложенные С.С. Студенкиным критерии такими понятиями, как «средство регулирующего воздействия», «объем регулирования» и др. [5, с. 64–67].

Ученый справедливо уделял большое внимание процессам детализации и конкретизации административно-правовой нормы. Он понимал под ними средства практического осуществления нормы, подчеркивая, что они не должны менять смысл, цель и назначение этой нормы [1, с. 28].

Вопросы соотношения категорий административно-правовых норм и административно-правовых отношений, несмотря на универсальность, традиционность и фундаментальный характер, не теряют своей актуальности. Современные ученые подчеркивают тот факт, что государственная политика и конкретные социально-экономические условия трансформируют подходы к пониманию такого соотношения [6].

Административно-правовые нормы и административно-правовые отношения. При правовой оценке административно-правовых норм нельзя обойтись без обоснования понятия и содержания административно-правовых отношений. Административно-правовые нормы и административно-правовые отношения выступают остовом науки административного права, базовым структурным элементом ее предмета [7].

Ученые в послевоенный период признают, что административно-правовые отношения возникают не только непосредственно в силу норм, а также и из фактов (действий и событий), имеющих юридическое значение. Пути их возникновения весьма многообразны [3, с. 10].

Несмотря на то что докторская диссертация С.С. Студеникина посвящена административно-правовой норме, большое внимание в ней уделяется административно-правовым отношениям и их соотношению с административно-правовыми нормами. Ученый выделяет три устоявшиеся и одну формирующуюся особенности административно-правовых отношений. К первой группе черт он относит обязательность участия в административно-правовых отношениях государственного органа, возникновение их по инициативе одной из сторон такого отношения или иного лица, наступление ответственности за нарушение закона или акта государственного управления [1, с. 36].

Четвертой особенностью рассматриваемых правоотношений, присущей им в современный период, ученый называет то обстоятельство, что споры, возникающие в административно-правовых отношениях, как правило, разрешаются в административно-правовом порядке [1, с. 37]. Данный тезис отражает традиционную дореволюционную научную позицию, согласно которой «никакой судебной защиты в сфере административного права полицейское государство не знало» [8, с. 4]. Представляется, что выделение подобной специфики административно-правовых отношений уже в послевоенный период обозначило в административно-правовой науке проблему соотношения административного и судебного порядков рассмотрения административных споров.

Позже советская наука административного права связывает административно-правовые нормы с таким универсальным правовым институтом, как режим. Ученые подчеркивают, что с помощью административно-правовых норм создается правовой режим поведения и взаимоотношений в данной сфере общественной жизни, отвечающий интересам социалистического общенародного государства [5, с. 60].

Адресаты административно-правовых норм. С точки зрения С.С. Студеникина, в юридической норме дается типичное правоотношение, которое представляет собой особую связь между его участниками. Этот особый характер автор связывает с правом требования – правом лица требовать от другого участника отношения поведения, закрепленного в юридической норме и охраняемого государством. Данное право требования может принадлежать обоим участникам правоотношения или одному из них [1, с. 35].

В более поздней юридической литературе ученые выделяют ведущих участников административно-правовых отношений. По их мнению, административно-правовые нормы основное внимание закономерно уделяют ведущим участникам управленческих отношений – органам управления. При этом ни в коей мере не умаляется роль остальных сторон управленческих отношений, которые обязаны выполнять односторонние предписания органов государственного управления (должностных лиц). Права предоставляются не только органам управления, но и другим возможным участникам общественных отношений, регулируемых административно-правовыми нормами [5, с. 61].

Вопросы адресатов административно-правовых норм или участников административно-правовых отношений основаны на понимании субъектов административного права в целом. Так называемая субъектная теория административного права не отличается однозначностью подходов к равенству правовых статусов участников административно-правовых отношений [9]. Представляется, что позиция С.С. Студеникина и его современников отражала традиционные взгляды на таких участников, заключающиеся в обязательном участии в административно-правовом взаимодействии органов управления, т.е. наделенных властными полномочиями субъектов.

С.С. Студеникин связывает вопросы субъектного состава адресатов административно-правовых норм с правосознанием. Административно-правовые нормы регулируют сознательную деятельность людей. Отношение людей к норме определяется их правосознанием, которое выступает своего рода гарантией правильного применения административно-правовых норм, обеспечением такого

понимания этих норм исполнителями, которое соответствует их назначению, целям и задачам социалистического государства. Когда административный орган (либо его должностное лицо) как участник административно-правовых отношений решает конкретный вопрос, именно правосознание гарантирует справедливое его разрешение, основанное на целях и задачах советского государства [1, с. 30].

В советский период ученые, как правило, противопоставляли понимание норм права в социалистическом и буржуазном обществе. Они пишут о том, что в обществе с антагонистическими классами неизбежен разрыв внутри самих социальных норм, когда нормы права противоречат нормам морали, нормы морали – нормам права, и юридические нормы объявляются господствующим меньшинством как самые справедливые, основанные будто бы на моральных основаниях, принятых всем обществом.

Только в социалистическом обществе, где нет классов, неравных по своему общественному положению, отношению к средствам производства, у которых нет непримиримых интересов, целей, задач, только в советском обществе, где воля рабочего класса совпадает с интересам всего народа в целом, сам характер источника юридических норм – воли советского народа – в лице его государственных органов обуславливает и политическое содержание юридических норм, основанных на самой передовой морали, полном соответствии юридических норм интересам, целям, задачам общества, направляющих творческую деятельность народа по пути построения первого в мире общества, устроенного по принципам коммунизма [2, с. 25].

С.С. Студеникин обращал внимание на то, что и право в целом, и отдельные отрасли развиваются в неразрывной связи с политическими процессами. При этом влияние политики на содержание и развитие административного права особо значимо.

Очень образно ученый рассуждает о естественном отставании содержания административно-правовой нормы от «богатства изменяющихся условий». По его мнению, ни один государственно-правовой акт не в состоянии предугадать всего многообразия жизненных явлений, всех потенциально возможных случаев, которые могут произойти и которые нуждаются в регулировании. Жизнь меняется гораздо быстрее, раньше, чем эти изменения найдут воплощение в юридических нормах [1, с. 29]. Все эти обстоятельства делают необходимым умения исполнительно-распорядительных органов исчерпывающе урегулировать любой конкретный вопрос, возникающий в реальной социальной жизни.

Административно-правовая норма и наука административного права. С.С. Студеникин позиционировал советское административное право в качестве одного из средств колоссальной преобразовательной деятельности социалистического государства [1, с. 12]. Советские административисты развивали данный тезис ученого, когда подчеркивали, что в административно-правовых нормах находит свое выражение регуляторная роль административного права [5, с. 59–60].

Развитие теории административно-правовой нормы закономерно является условием развития теории административного права в целом, т.к. административно-правовые нормы, наряду с административно-правовыми отношениями, выступают ядром предмета науки административного права [7]. Несмотря на наличие разных подходов к структуре предмета науки административного права, большинство ученых включают в нее административно-правовые нормы, административно-правовые категории и практику применения норм административного права (или управленческую практику) [10, с. 20; 11, с. 5], в ряде случаев дополняя этот набор элементами – историей и прогнозированием развития административно-правовых норм [12, с. 44], причем отдельные из них подчеркивают ключевое значение именно административно-правовых норм в структуре предмета данной науки [11, с. 5].

Размышляя об административном праве и его основных институтах, С.С. Студеникин затрагивает вопросы соотношения различных отраслей права, их единства в системе права и дальновидно, весьма прозорливо для своего времени, отмечает тот факт, что «отрасли права не отгорожены друг от друга неподвижной демаркационной линией» [1, с. 37], размышляет о разграничении советских административных отношений от колхозных, земельных, финансовых отношений [4, с. 28–31].

Анализ научного наследия С.С. Студеникина свидетельствует о даре предвидения у выдающегося правоведа своего времени. Многие вопросы, проблемы административного права, только обозначенные, неприметно очерченные ученым, сегодня считаются значимыми аспектами административно-правовой теории, становятся поводом для научной полемики. Среди них вопросы субъектного состава административно-правовых отношений, проблемы влияния политики на правовое регулирование, модели соотношения административного и судебного порядков рассмотрения административных споров, аспекты отграничения административного правонарушения и преступления, сочетание принуждения и убеждения, вопросы соотношения трудовых и служебных отношений (примечательно, что ученый позиционирует государственную службу как трудовое отношение особого вида и относит ее к одному из важных разделов административного

права [1, с. 41]) и др. Институты жалобы, административного принуждения, административных актов рассматривались ученым в контексте оценки административно-правового регулирования.

Вклад С.С. Студеникина в правовое понимание и обоснование административно-правовой нормы не вызывает сомнений. При разработке прогрессивной для своего времени теории административно-правовой нормы ученый обозначил многие вопросы и проблемы, которые оказали существенное и неоспоримое влияние на развитие административно-правовой науки в целом.

Список литературы:

1. Студеникин, С.С. Советская административно-правовая норма и ее применение : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / С.С. Студеникин. – М. : Военно-юридическая академия вооруженных сил СССР, Издание РИО ВЮА, 1949. – 48 с.

2. Казимирчук, В.П. О природе юридической нормы и правового отношения / В.П. Казимирчук // Сб. науч. раб. слушателей Академии. – Вып. I. – М. : Военно-Юридическая академия Вооруженных сил СССР, 1948. – С. 19–37.

3. Евтихиев, И.И. Административное право СССР : учебник для юридических институтов и факультетов / И.И. Евтихиев, В.А. Власов. – М. : Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1946. – 432 с.

4. Студеникин, С.С. Советское административное право / С.С. Студеникин. – М. : Государственное издательство юридической литературы, 1949. – 308 с.

5. Советское административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова. – М. : Юридическая литература, 1985. – 544 с.

6. Кобзарь-Фролова, М.Н. Административное правоотношение: время и политика меняют подходы к пониманию и сущности (историографические и догматические аспекты) / М.Н. Кобзарь-Фролова, А.А. Гришковец // Государство и право. – 2024. – № 10. – С. 169–182.

7. Агамагомедова, С.А. Предмет науки административного права: современная оценка / С.А. Агамагомедова // Lex russica. – 2024. – Т. 77, № 2. – С. 97–107.

8. Карадже-Искров, Н.П. Новейшая эволюция административного права / Н.П. Карадже-Искров. – Иркутск : Изд-ское бюро Иркутск. гос. ун-та, 1927. – 39 с.

9. Агамагомедова, С.А. Субъекты административного права: обзор подходов и проблемы классификации / С.А. Агамагомедова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2024. – № 2 (96). – С. 106–116.

10. Бельский, К.С. О предмете и системе науки административного права / К.С. Бельский // Государство и право. – 1998. – № 10. – С. 19–20.

11. Ивакин, В.И. Предмет науки административного права : дис. ... канд. … юрид. наук / В.И. Ивакин. – М., 1995. – 142 с.

12. Конин, Н.М. Административное право России : учебник / Н.М. Конин. – М. : Проспект, 2007. – 447 с.

Д.В. Абакумов,
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина Саратовской государственной юридической академии

D.V. Abakumov,
Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Administrative and Municipal Law named after Vasily Mikhailovich Manokhin of the Saratov State Law Academy
abakumov_d@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-141-146

ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРИНЦИПОВ

Аннотация: *в статье рассматривается эволюция российского законодательства о государственной службе в контексте внедрения экономических принципов. Анализируется переход от бюрократической модели управления к модели, ориентированной на эффективность, результативность и оптимизацию ресурсов. Особое внимание уделяется таким категориям, как эффективный контракт, оценка эффективности деятельности госслужащих, внедрение конкурентных механизмов при отборе кадров. Автор приходит к выводу о возможности сближения правового статуса госслужащего с положением наемного работника в корпоративном секторе с целью повышения производительности труда в государственном аппарате.*

Ключевые слова: *государственная служба, экономические принципы, эффективность, результативность, оценка эффективности деятельности госслужащих, принципы государственной службы.*

CHANGES IN THE LEGISLATION ON CIVIL SERVICE THROUGH THE PRISM OF ECONOMIC PRINCIPLES

Abstract: *the article examines the evolution of Russian legislation on civil service in the context of the implementation of economic principles. The transition from a bureaucratic management model to a model focused on efficiency, effectiveness and resource optimization is analyzed. Special attention is paid to such categories as "effective contract", evaluation of the effectiveness of civil servants, introduction of competitive mechanisms in personnel selection and optimization of the number of staff. The author concludes that modern changes are aimed at bringing the legal status of a civil servant closer to that of an employee in the corporate sector in order to increase labor productivity in the state apparatus.*

Keywords: *civil service, principles of civil service, economic principles, efficiency, effectiveness, assessment of the performance of civil servants.*

Институт государственной службы является ключевым элементом механизма любого современного государства. На протя-

жении последних двух десятилетий в Российской Федерации наблюдается устойчивый тренд на реформирование государственной службы. Если первоначально реформы (2003–2005 гг.) были направлены на разграничение понятий и создание единой правовой основы системы государственной службы, то современный этап изменений все больше приобретает экономическое измерение.

Актуальность темы исследования обусловлена объективной необходимостью повышения эффективности функционирования государственного аппарата в условиях ограниченности бюджетных ресурсов и возрастающих требований общества к качеству предоставляемых государственных услуг [1, с 186–188]. Законодатель все чаще обращается к экономическим категориям – результативность, эффективность, оптимизация расходов, конкуренция – наполняя их юридическим содержанием.

Целью данной работы является комплексный анализ новелл законодательства о государственной службе с точки зрения их соответствия базовым экономическим принципам (рациональность, эффективность, оптимизация, конкуренция). Следует отметить, что данные принципы применительно к государственной службе, как правило, не затрагиваются учеными-правоведами [2, 3]. Для достижения поставленной цели необходимо перейти к анализу конкретных правовых норм, определить методологические рамки исследования, в основе которых находится взаимодействие права и экономики в сфере публичного управления. Традиционно подобное взаимодействие рассматривается через призму двух основных концепций.

Первая концепция – теория общественного выбора (Public Choice Theory), которая применяет экономические методы для анализа политических и административных процессов. Согласно этой теории, чиновники (бюрократы) не являются идеальными слугами общества, а действуют как рациональные экономические агенты, максимизирующие собственную выгоду (размер бюджета ведомства, численность подчиненных, статус). Следовательно, законодательство должно создавать такие условия, при которых личный интерес чиновника совпадал бы с общественным благом [4, с. 356–384].

В противовес ей, вторая концепция – новый государственный менеджмент, получившая распространение в 1980–1990-х гг. в ряде стран, предлагает перенести принципы менеджмента в государственный сектор с ориентацией на гражданина, изменяемостью результатов и внедрением рыночных механизмов [5, с. 230–240].

Именно эволюционный переход в правовом регулировании государственной службы – от простого набора запретов и дозволений,

точного следования инструкциям и нормам к принципу эффективности и достижению экономических показателей – лежит в основе современных изменений российского законодательства о госслужбе.

Ключевым изменением стало введение в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [6] положений, касающихся оценки эффективности профессиональной служебной деятельности [7]. Экономический смысл здесь заключается в попытке измерить труд чиновника. Долгое время считалось, что труд в государственном секторе непроизводителен и не поддается количественной оценке (в отличие от количества произведенных деталей на заводе). Однако внедрение системы ключевых показателей эффективности (KPI) для руководителей и государственных органов в целом является прямой трансплантацией экономического инструментария в правовую материю [8, с. 3–12].

На законодательном уровне это выразилось в утверждении перечней показателей результативности для федеральных органов исполнительной власти и их руководителей. Правовой статус госслужащего начинает зависеть не только от выслуги лет и дисциплины, но и от достижения плановых показателей. Это породило ряд проблемных вопросов: например, как оценивать эффективность работы служащего отдела делопроизводства, чей труд сложно формализовать в цифрах.

Одним из ярких примеров внедрения экономических принципов является постепенное использование элементов эффективного контракта [9, с. 3–4]. Данная концепция пришла из бюджетной сферы (образование, здравоохранение) и предполагает прямую зависимость оплаты труда от количества и качества оказанных услуг.

Применительно к государственной гражданской службе это выражается в усложнении системы оплаты труда. Согласно ст. 50 Федерального закона № 79-ФЗ, оплата труда состоит из оклада (должностного оклада и оклада за классный чин), и дополнительных выплат. Экономический принцип стимулирования реализуется именно через эту переменную часть, включающую премии, надбавки за особые условия. Например, для федеральных государственных органов разрабатываются ведомственные положения о премировании, где четко прописывается, за какие достижения (выполнение особо важных и сложных заданий) полагается поощрение.

Кроме того, в ч. 14–17 ст. 50 Закона № 79-ФЗ предусмотрена возможность устанавливать особый порядок оплаты труда гражданских служащих в зависимости от показателей эффективности и результативности их профессиональной служебной деятельности. По мнению М.Н. Кобзарь-Фроловой, эффективность и результатив-

ность профессиональной служебной деятельности всецело зависят от уровня профессионализма и компетентности государственных служащих [10, с. 47].

С экономической точки зрения это попытка решить проблему наемного работника, при которой государство стремится, чтобы чиновник работал с полной отдачей, но не может постоянно его контролировать. Эффективный контракт создает такую систему мотивации, при которой служащему становится выгодно работать эффективно, т.к. от этого напрямую увеличивается его доход. Однако неразработанность таких показателей в служебных контрактах государственных служащих тормозило и фактически не позволило внедрить эту модель оплаты труда на практике [11, с. 117].

На практике также может возникнуть проблема прозрачности, поскольку критерии оценки особой сложности задания нередко носят субъективный характер, что без должного контроля может привести к злоупотреблениям со стороны руководителя и снижению мотивации, а не ее росту. Кроме того, последние изменения в законодательстве в 2023 г. были направлены на изменения соотношения обязательных и стимулирующих выплат, теперь это соотношение составляет 80/20.

Экономический принцип рациональности (т.е. достижение максимального результата при минимальных затратах) нашел свое отражение в законодательных мерах по оптимизации численности государственных служащих. Начатая в 2020 г. Правительством РФ [12] реформа по сокращению штатной численности на 10 % в центральных аппаратах федеральных органов, была продолжена в 2025 г. в отношении чиновников территориальных подразделений [13]. В выполнение второго этапа внесли корректировки ковидный период и начало специальной военной операции, однако стремление государства сделать госслужбу эффективнее, а оплату труда госслужащих выше оказалось сильнее.

Экономический смысл очевиден: снижение нагрузки на бюджет. Однако здесь возникает конфликт между экономической целесообразностью и правовой определенностью. Сокращение штата без изменения функций ведет к росту нагрузки на оставшихся сотрудников, что требует, на наш взгляд, адекватной интенсификации труда.

Еще одним принципом, объединяющим экономику и государственную службу, является принцип конкуренции, который активно внедряется в законодательство о государственной службе, в первую очередь – в механизмы отбора кадров. Конкурс на замещение вакантных должностей является правовой формой реализации экономического принципа состязательности, цель которого – выбрать лучшего кандидата из нескольких, что повышает качество человеческого капитала

в органах власти. Экономический смысл заключается в замещении должностей государственной службы наиболее производительными работниками.

Также заметно влияние принципа конкуренции в сфере ротации кадров, которая проводится в целях повышения эффективности гражданской службы. По мнению профессора С.Е. Чаннова, периодическая смена руководящего состава рассматривается как способ борьбы с формированием устойчивых коррупционных связей [14, с. 45], которые снижают эффективность рынков.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что современный этап развития законодательства о государственной службе характеризуется активной имплементацией экономических принципов. Законодатель стремится преодолеть традиционную неэффективность бюрократического аппарата, применяя к нему рыночные инструменты: оценку эффективности, конкуренцию, оптимизацию издержек, стимулирующие контракты. Перспективными направлениями дальнейшего развития законодательства о государственной службе выступают цифровизация процессов оценки эффективности (например, внедрение ГИС для учета результатов труда), совершенствование методик нормирования труда госслужащих и дальнейшая дифференциация оплаты труда на основе ее результативности. Таким образом, изменения в законодательстве о государственной службе через призму экономических принципов отражают объективную потребность государства в повышении производительности своего аппарата и адаптации публично-правовых институтов к реалиям постиндустриальной экономики.

Список литературы:

1. Медведев, Б.А. Понятие и особенности оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти / Б.А. Медведев // Правовая политика и правовая жизнь. – 2020. – № 4. – С. 185–193.

2. Пермяков, А.И. Принципы государственной службы как структурный элемент государственной службы / А.И. Пермяков // Вестник Сарат. гос. юрид. акад. – 2013. – № 5 (94). – С. 179–183.

3. Абакумов, Д.В. Служба и служащий: принципы правового регулирования / Д.В. Абакумов // Вестник Сарат. гос. юрид. акад. – 2023. – № 4 (153). – С. 143–147.

4. Нуреев, Р.М. Учебник по теории общественного выбора. Курс лекций / Р.М. Нуреев. – М. : ГУ-ВШЭ, 2005. – 537 с.

5. Государственная политика и управление. Концепции и проблемы : учебник для вузов / под ред. Л.В. Сморгунова. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Юрайт, 2023. – 395 с.

6. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31, ст. 3215; 2025. – № 52, ч. 1, ст. 8292.

7. Методика нематериальной мотивации государственных гражданских служащих Российской Федерации (утв. Минтрудом России 26 марта 2019 г.). – URL: https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/16 (дата обращения: 02.02.2026).

8. Лесина, Т.В. Ключевые показатели эффективности на службе. Эффективность работы госслужащих / Т.В. Лесина, Д.А. Чернов // Вестник евразийской науки. – 2018. – Т. 10, № 2. – URL: https://esj.today/PDF/42ECVN218.pdf (дата обращения: 12.02.2026).

9. Очаковский, В.А. Установление эффективного контракта для государственных служащих / В.А. Очаковский, И.Н. Иваненко, А.С. Коротченко // Научный журнал КубГАУ. – 2016. – № 116 (02). – URL: https://ej.kubagro.ru/2016/02/pdf/35.pdf (дата обращения: 12.02.2026).

10. Кобзарь-Фролова, М.Н. О реализации принципа профессионализма и компетентности государственных гражданских служащих / М.Н. Кобзарь-Фролова // Право и практика. – 2013. – № 2. – С. 46–52.

11. Давыдов, К.В., Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории : монография / К.В. Давыдов ; под ред. Ю.Н. Старилова. – М. : NOTA BENE, 2010. – 390 с.

12. О структуре центральных аппаратов федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 16 ноября 2020 г. № 1829 (в ред. от 6 июня 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 47, ст. 7532; 2023. – № 24, ст. 4334.

13. О дополнительных мерах по совершенствованию оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов (органов) федеральных государственных органов, аппаратов федеральных судов общей юрисдикции и федеральных арбитражных судов, управлений Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в субъектах Российской Федерации : указ Президента РФ от 29 октября 2024 г. № 922 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2024. – № 45, ст. 6780.

14. Чаннов, С.Е. Системное построение законодательства о противодействии коррупции в контексте формирования служебного права / С.Е. Чаннов // Государство и право. – 2017. – № 7. – С. 45–52.

А.К. Дубень,
кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник
Института государства и права
Российской академии наук

A.K. Duben,
Candidate of Law, Senior Researcher
of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
k.duben@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-147-155

НЕОМАРКСИЗМ В ТЕОРИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ИСТОРИОГРАФИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Аннотация: *предметом исследования является историография международного права, где особое место отводится неомарксизму как социально-правовому течению, которое зародилось в XX в. и связано с переосмыслением и развитием идейных традиций, включая элементы критической теории, психоанализа и экзистенциализма. Отдельное внимание в статье уделяется взаимосвязи неомарксизма и международного права, в котором неомарксизм представляет собой критический подход, в соответствии с которым международное право рассматривается в качестве действенного инструмента, укрепляющего и легитимирующего существующий мировой капиталистический порядок. Автор делает вывод об актуальности данной темы, т.к. неомарксистское концептуальное осмысление глобального порядка остается значимым направлением политологической мысли. При этом отмечается, что в современных условиях неомарксизм как экономическая и социально-философская концепция приобретает актуальность, поскольку межгосударственные объединения образовываются от экономической составляющей на основе общих или взаимных интересов.*

Ключевые слова: *историография, международное право, международные организации, история, политико-правовая мысль, неомарксизм, марксизм, трансформация права, межгосударственные объединения, философия права.*

NEO-MARXISM IN THE THEORY OF INTERNATIONAL RELATIONS: HISTORIOGRAPHICAL ASPECTS

Abstract: *the subject of the study is the historiography of international law, where special attention is paid to neo-Marxism as a socio-legal trend that originated in the twentieth century and is associated with the rethinking and development of ideological traditions, including elements of critical theory, psychoanalysis and existentialism. The author pays special attention to the relationship between neo-Marxism and international law, in which neo-Marxism is a critical approach that considers international law as an effective tool that strengthens and legitimizes the existing global capitalist order. The author concludes that this topic is relevant, since the neo-Marxist conceptual understanding of the global order remains a significant area of political science thought. At the same time, it can be noted that in modern conditions, neo-Marxism as an economic and socio-philosophical concept is becoming relevant, since interstate associations are formed from an economic component based on common or mutual interests.*

Keywords: *historiography, international law, international organizations, history, political and legal thought, neo-Marxism, Marxism, transformation of law, interstate associations, philosophy of law.*

В настоящее время одной из основных проблем в международном праве, теории и истории государства и права являются историографические традиции в социогуманитаристике. В отечественной доктрине ученые в своих исследованиях неоднократно обращались к теме историографии. В монографии академика РАН А.Н. Савенкова рассматриваются вопросы русской и зарубежной историографии с точки зрения привлечения больших массивов данных, последовательной реализации познавательной установки на изучение документальных источников и верифицируемых исторических свидетельств, уточняются роль и значение историософских идеалов в становлении российской научной мысли и философской литературы, предлагается новый комплекс методов разработки историко-правового материала как основа для разъяснения и совершенствования концепции государства-цивилизации в ее приложении к русской истории [1, с. 5]. Таким образом, актуальность и значимость данной темы обусловлены потребностью в фиксации уровня развития историографического направления в юриспруденции.

Историография международного права содержит различные взгляды на вопрос периодизации. Международное право можно определить как систему правовых норм, регулирующих отношения между субъектами международного сообщества. Термин «международное право» впервые был использован И. Бентамом в работе «Введение в принципы морали и законодательства» [2, с. 3]. Сегодня вопрос исторического развития международного права становится особенно острым в связи с трансформацией права и формированием нового многополярного мира, основанного на зарождающихся международных отношениях нового типа [3, с. 99]. В свою очередь, в Конституции РФ, международных правовых актах и актах стратегического характера установлено положение о том, что государство обеспечивает сохранение исторической правды и памяти, связанное с историческим развитием государства, а также духовно-культурной сферой, сохранением и укреплением традиционных российских духовно-нравственных ценностей.

Согласно ч. 3 ст. 67.1 Конституции РФ, Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды; умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается. Считаем, что указанная правовая норма направлена

на охрану исторической правды и противодействие фальсификации истории. Данные конституционные положения стали нормативно-правовым «ответом на нарастающие попытки пересмотра роли российского народа во Второй мировой войне», заложив конституционную основу противодействия посягательствам на историческую правду, вместе с тем нравственный фундамент государства составила «историческая правда как объективная оценка вклада России в развитие человеческой цивилизации» [4, с. 159]. Важно отметить, что государство на законодательном уровне закрепляет нормы, обеспечивающие достоверность исторических исследований, которые осуществляются сегодня в условиях трансформации права, геополитических изменений, новых вызовов, угроз и рисков. Это положение нацелено на неукоснительное соблюдение принципа защиты исторической правды, уважение многообразия культур, традиций и народов. Таким образом, защита и сохранение исторической памяти направлены на анализ закономерностей развития исторических явлений и причин общественных изменений, обеспечение достоверности, объективности и научности исторических знаний, которые способствуют в дальнейшем достижению принципов исторического познания, в частности, в сфере политико-правовых знаний.

Историография политических и правовых учений как наука начала формироваться в XX в., с точки зрения правовой природы, предмета, места и роли политических и правовых учений. Как отмечал академик РАН В.С. Нерсесянц, «к сожалению, в рамках такой научной дисциплины, какой является история политических и правовых учений, специальных историографических исследований пока нет ни в отечественной, ни в зарубежной литературе. Поэтому устранение отмеченного пробела – актуальная, неотложная задача историков политико-правовой мысли» [5, с. 27]. Ранние исследования по данной теме свидетельствуют о том, что историография политических и правовых учений как наука является всеобщей и универсальной, дает качественно новые знания для общества, отвечает современным вызовам и рискам. По справедливому мнению В.С. Горбаня, нынешние историографические исследования политико-правовой мысли в науке философии права, теории и истории государства и права констатируют приоритеты отдельных тем, в частности в них затрагиваются и анализируются вопросы политической философии и морали, юридической мысли, а также делается вывод о необходимости проведения данных исследований, поскольку наблюдается тенденция отграничения современности от истории, т.е. используется антиисторический подход к пониманию политико-правовых знаний, который приводит

к исчезновению грани между историей и современностью [6, с. 13]. Отдельное внимание историографии международного права уделено в отечественной доктрине. Так, Г.М. Лановая утверждает, что международное публичное право, как и любая другая сложная система, находится в постоянном движении, развиваясь, оно претерпевает трансформации, изучение которых значимо не только для осмысления его истории, но и для понимания тенденций и возможных последствий его изменения в будущем [7, с. 78]. Обращаясь к современному международному праву, ученые нередко предпринимают попытки соотнести его характеристики с особенностями конфигурации международного политического и экономического пространства [8].

Изучая изменения, происходящие в международном праве, важно обратить внимание на отдельные теоретические аспекты, которые влияют на развитие международно-правовых отношений. Особое место в историографии международного права занимает неомарксизм как социально-правовое течение, которое зародилось в XX в. и связано с переосмыслением и развитием идейных традиций, включая элементы критической теории, психоанализа и экзистенциализма.

Рассматривая правовую природу неомарксизма, следует отметить, что анализ методологического пространства концепций, базирующихся на марксизме и предлагающих его творческое развитие, позволяет применить марксистский анализ к условиям современного общества. В противоположность ортодоксальному марксизму в научной литературе принято определение данных концепций как неомарксистских [9]. М.А. Хевеши писала, что неомарксизм представляет собой особое течение общественной, в том числе философской, мысли 50–60-х гг. XX в., которое выражало большой интерес к творчеству Маркса и его философии, характерный для того периода. Неомарксизм – определенное теоретическое устремление найти ответы на животрепещущие вопросы современности при помощи Маркса [10]. Следовательно, неомарксизм как отдельное социально-правовое течение стал ответной реакцией ряда западных интеллектуалов на вызовы и противоречия XX в., происходящие в мире, в первую очередь в международном праве, поскольку в тот период в ряде государств начался тоталитарный режим, что вызвало необходимость в анализе феномена тоталитаризма как особого политического режима, который предполагает всеобъемлющий контроль государства над всеми сферами жизни общества и человека. Ученые-юристы уделяли отдельное внимание в своих исследованиях отчуждению и одномерности человека в современном капиталистическом обществе, в связи с чем требовалось пересмотреть традиционные марксистские взгляды на пролетариат как

субъекта революционного преобразования общества. Таким образом, неомарксистские концепции в философии права и международном праве были сформированы представителями Франкфуртской школы в 1930–1960-х гг. – в период перехода к фордистской и тойотистской моделям организации производства.

В данном исследовании впервые в отечественной доктрине проанализированы основные положения неомарксизма и его взаимодействие с международным правом. В рамках исследования были использованы историко-сравнительный метод, который выявил ключевую трансформацию неомарксистских направлений в международном праве; теоретико-правовой анализ фундаментальных концепций Н. Пуланзаса, М.А. Хевеши, А.Н. Савенкова, В.С. Горбаня и др.; философско-герменевтический подход, который дал возможность раскрыть специфику взаимосвязи неомарксизма с международным правом. Синтез этих методов позволил выявить современные проблемы, которые существуют в международном праве при трансформации права, изменении миропорядка и формировании многополярного мира.

Так, среди представителей западного неомарксизма господствует концепция, предложенная итальянским теоретиком А. Грамши, который рассматривал государство в широком смысле как «весь комплекс практической и теоретической деятельности, с помощью которой правящий класс не только оправдывает и сохраняет свое господство, но и добивается активного согласия тех, кем он правит» [11, p. 244]. В рамках такого подхода государство не исследуется с точки зрения конституционных и институциональных основ правительства, формальных процедур принятия решений или его общей политики. Вместо этого сторонники современного западного неомарксизма исследуют государство как политическое, интеллектуальное и моральное лидерство, опосредованное через сложный ансамбль институтов, организаций и сил, характеризующих его внутреннюю структуру [12]. Следовательно, неомарксизм в международном праве представляет собой критический подход, в соответствии с которым международное право рассматривается в качестве действенного инструмента, укрепляющего и легитимирующего существующий мировой капиталистический порядок [13].

Неомарксистское концептуальное осмысление глобального порядка остается значимым направлением политологической мысли. Во-первых, неомарксистская теория глобального порядка существует как теоретическая реакция на догматизацию классического марксизма; как результат академической институционализации марксизма, профессионализации марксистских исследований и международного ис-

следовательского стремления развивать марксизм как научный метод познания. Во-вторых, неомарксистская теория глобального порядка существует в современной политологии [14, с. 50]. Таким образом, неомарксизм является оплотом кратологического и диалектического подходов в социальных исследованиях.

Отдельное внимание теме неомарксизма в своих работах уделял Никос Пуланзас. Так, по мнению ученого, в государстве особое место занимает экономическая составляющая. Из этого следует, что экономика государства определяет социальные классы. Действительно, для данного течения она имеет главное значение в способе производства и в социальной формации, при этом политическая и идеологическая надстройки также играют важную роль [15]. Согласно неомарксизму, связанному с определенной политической традицией, государство приходит к политическому доминированию в том смысле, что каждый правящий класс составляет собственное государство по своим меркам. Н. Пуланзас считал, что исключительно инструментальная концепция государства выстраивает свой государственный аппарат [16]. Таким образом, при исследовании неомарксизма он обращался к теме тоталитаризма, который, с его точки зрения, имеет следующие свойства: государственный контроль во всех сферах общественной жизни, уничтожение и прекращение институтов представительной демократии, ущемление политических прав и свобод и т.д. Кроме того, для данного режима характерно то, что демократия в государстве приобретает олигархическую форму, не контролируемую другими классами внутри государства, против которой данные классы боролись. Как справедливо отметил французский исследователь К. Касториадис, «разработка марксизма в систематической форме приняла противоположное направление, и в конце концов организованный в теорию марксизм (мы имеем в виду не версии вульгаризаторов, которые тоже имели большое историческое значение, а основные труды Маркса и Энгельса зрелого периода) превратился в антипод того, чем он был в начале. Этот марксизм представляет собой не что иное, как сциентистский объективизм, дополненный рационалистической философией» [17, с. 77]. Таким образом, происходящие в конце XX в. в мире глобальные социально-экономические, политические и культурные изменения способствовали значительному расширению неомарксистской политико-правовой теории за счет привлечения элементов других направлений современной политической философии и теории международного права.

Проанализировав основные концепции, можно сделать вывод, что сторонники школы неомарксизма рассматривают международ-

ные отношения, опираясь на учение об историческом материализме, которое выделяет производственные отношения как экономическую структуру, содержанием данных отношений выступает глобальная система многообразных экономик, стран, обществ, культур и идеологий. На сегодняшний день под влиянием вышеуказанных факторов формируется качественно своеобразная конфигурация международного публичного права, следовательно, складываются предпосылки для того, чтобы значение «центров силы» приобретали не отдельно взятые государства, а межгосударственные объединения по функциональному принципу [18, с. 81].

В современных условиях неомарксизм как экономическая и социально-философская концепция приобретает актуальность, поскольку межгосударственные объединения образовываются от экономической составляющей на основе общих или взаимных интересов. Например, созданное межгосударственное объединение стран БРИКС является союзом государств с развитой экономикой, т.е. альянсом, включающим многосторонний формат взаимодействия государств, эволюционировавших в межгосударственное объединение. В 2024 г. на XVI саммите БРИКС принята Казанская декларация БРИКС «Укрепление многосторонности для справедливого глобального развития и безопасности», в которой отдельное внимание уделяется экономической интеграции, развитию трансграничной торговли и многим другим вопросам, входящим в сферу интересов предпринимательского права [19]. Президент РФ отметил, что «страны БРИКС продолжают углублять взаимодействие по ключевым направлениям политики и безопасности, экономики и финансов, культурных и гуманитарных контактов… На страны БРИКС приходится не только треть площади земной суши и почти половина населения планеты, но и 40 % мировой экономики, а совокупный ВВП по паритету покупательной способности достигает уже 77 трлн долларов, по данным МВФ за 2025 год» [20]. Как показывает международный опыт, межрегиональное сотрудничество в рамках отдельных интеграционных объединений строится как из политической, так и экономической составляющей, результатом которого является эффективное распределение ресурсов и устойчивое развитие связей между государствами – участниками объединений, снижение торговых барьеров и повышение конкурентоспособности участников межрегионального объединения.

Таким образом, сторонники неомарксизма как социально-философского течения в философии права, сформировавшегося в XX в., придерживаются диалектического взгляда. Представители этого течения при исследовании международных отношений уделяют

особое внимание взаимосвязи экономики и политики в глобальном контексте. Данный подход позволяет анализировать зарождающиеся альтернативы существующему порядку и исследовать возможности для трансформации международных отношений, что делает неомарксизм важным инструментом прогнозирования будущих изменений, поиска путей к формам международного сотрудничества и мер по их повышению, а также анализа роли международных организаций в координации усилий между государствами.

Список литературы:

1. Савенков, А.Н. Философия права и становление российского государства-цивилизации : монография / А.Н. Савенков. – М. : Наука, 2024. – 739 с.
2. Милехина, Е.В. История государства и права зарубежных стран / Е.В. Милехина. – М. : Наука, 2003. – 340 с.
3. Шитова, Т.В. Международное право в историческом развитии / Т.В. Шитова, Д.С. Красноярова, Н.А. Сорокин // Аграрное и земельное право. – 2019. – № 3 (171). – С. 99–102.
4. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года / под ред. Т.Я. Хабриевой. – М. : ИНФРА-М, 2021. – 368 с.
5. История политических и правовых учений. Древний мир / отв. ред. В.С. Нерсесянц. – М. : Наука, 1985. – 340 с.
6. Горбань, В.С. Историографические модели реконструкции политических и правовых учений / В.С. Горбань // Государство и право. – 2024. – № 11. – С. 7–22.
7. Лановая, Г.М. История и современность международного публичного права: взгляд через призму концепции полярности в международных отношениях / Г.М. Лановая // Вестник Моск. ун-та МВД России. – 2025. – № 4. – С. 78–82.
8. Блищенко, В.И. Изменения в мировой геополитике и международное право / В.И. Блищенко // Постсоветский материк. – 2023. – № 2 (38). – С. 162–171.
9. Жуковский, А.Г. Неомарксизм: возможности и результаты применения в политологии / А.Г. Жуковский // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал). – 2012. – № 1. – С. 956–971.
10. Хевеши, М.А. Неомарксизм и его место в истории западной философии XX в. / М.А. Хевеши. – [Б.м.], 1999. – С. 356–363.
11. Gramsci, A. Selections from the Prison Notebooks / A. Gramsci. – L. : Lawrence and Wishart, 1971. – 844 p.
12. Jessop, B. A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes: accumulation strategies, hegemonic projects, and governance / B. Jessop. – Preprint of chapter of same title in M. Lauria, ed., Reconstruting Urban Regime Theory. – L. : SAGE, 1997. – P. 51–73.
13. Михайловский, В.С. Политологический неомарксизм: история, методология, теория / В.С. Михайловский. – Минск : РИВШ, 2017. – 204 с.

14. Михайловский, В.С. Роль неомарксистской политической теории в условиях изменения глобального мирового порядка и трансформации современного общества / В.С. Михайловский // Современная политическая наука о траекториях развития государства, бизнеса и гражданского общества. Глобальный мир в эпоху политической турбулентности, экономических санкций и информационных войн : сб. ст. III Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 14 декабря 2022 г. – Минск : Белорус. гос. экон. ун-т, 2022. – С. 47–51.

15. Poulantzas, N. Les classes sociales / N. Poulantzas. – URL: http://classiques.uqac.ca/ (дата обращения: 24.02.2026).

16. Poulantzas, N. State, Power, Socialism / N. Poulantzas. – N.Y. : New Left Books, 1978. – 268 p.

17. Касториадис, К. Воображаемое установление общества / К. Касториадис. – М. : Гнозис Логос, 2003. – 479 с.

18. Лановая, Г.М. История и современность международного публичного права: взгляд через призму концепции полярности в международных отношениях / Г.М. Лановая // Вестник Моск. ун-та МВД России. – 2025. – № 4. – С. 78–82.

19. Укрепление многосторонности для справедливого глобального развития и безопасности: Казанская декларация // XVI саммит БРИКС (Казань, Российская Федерация, 23 октября 2024 г.). – URL: http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/MUCfWDg0QRs3xfMUiCAmF3LEh02OL3Hk.pdf (дата обращения: 24.02.2026).

20. Путин рассказал о взаимодействии стран БРИКС // Официальный сайт ТАСС. – URL: https://ria.ru/20250706/briks-2027517620.html (дата обращения: 24.02.2026).

Ф.Н. Алтаяков,
аспирант кафедры международного права Казанского (Приволжского) Федерального университета

F.N. Altayakov,
Postgraduate Student of the Department of International Law Kazan (Volga Region) Federal University
altayakovfail@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-156-164

ОРГАНИЗАЦИЯ ИСЛАМСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ

Аннотация: *статья посвящена актуальным вопросам деятельности Организации исламского сотрудничества (ОИС) в сфере защиты гражданских и политических прав человека, а также вопросам взаимодействия России с ОИС. Цель статьи заключается в исследовании теоретических и практических аспектов деятельности ОИС в обеспечении и защите гражданских и политических прав человека и международном сотрудничестве ОИС и России в данной области. Акцентируется внимание на необходимости дальнейшего развития и укрепления взаимосвязей между Россией и исламскими государствами по вопросам социально-экономического и политического сотрудничества, обеспечении безопасности граждан, взаимопомощи по ключевым социально-экономическим и политическим вопросам, создании условий для устойчивого взаимодействия между государствами посредством международных соглашений.*

Решению поставленных задач способствовало применение общенаучных (анализ, синтез, формально-логический) и формально-юридического методов. Теоретико-правовые аспекты, выявленные в статье, позволяют утверждать, что роль ОИС в регулировании вопросов международного сотрудничества в сфере защиты гражданских и политических прав человека имеет большое практическое значение и нуждается в дальнейшем исследовании.

Ключевые слова: *Российская Федерация, Организация исламского сотрудничества, защита гражданских и политических прав человека, Устав Организации исламского сотрудничества, Каирская декларация о правах человека в исламе.*

ORGANIZATION OF ISLAMIC COOPERATION IN THE FIELD OF PROTECTION OF HUMAN RIGHTS IN CIVIL AND POLITICAL RIGHTS

Abstract: *the article is devoted to the current issues of the Islamic Cooperation Organization (ICO) in the field of human rights protection in civil and political rights. It also addresses the issues of Russia's cooperation with the ICO. The purpose of the article is to explore the theoretical and practical aspects of the ICO's activities in ensuring and protecting civil and political human rights, as well as the international cooperation between the ICO and Russia in this area. The article emphasizes the need for further development and strengthening of relations between Russia and Islamic states in terms of socio-economic and political cooperation. It highlights the importance of ensuring the safety of citizens and providing mutual assistance on key socio-economic and political issues. Creating conditions for sustainable interaction between states through international agreements.*

The application of general scientific methods (analysis, synthesis, and formal-logical methods) and the formal-legal method contributed to solving the set tasks. The theoretical and legal aspects identified in the article suggest that the role of the OIC in regulating international cooperation in the field of protection of civil and political human rights is of great practical importance and requires further research.

Keywords: *Russian Federation, Organization of Islamic Cooperation, protection of civil and political human rights, Charter of the Organization of Islamic Cooperation, Cairo Declaration on Human Rights in Islam.*

Международное сотрудничество государств всегда было и остается актуальным и значимым вопросом.

Россия занимает одно из главных мест на экономической и политической мировой арене. В настоящее время происходят изменения, затрагивающие практически все сферы жизни общества – от социально-экономических до политических. В геополитических процессах задействованы практически все страны. Современные реалии свидетельствуют о том, что повсеместно происходят столкновения интересов государств, правительств, отдельных представителей стран, что диктует необходимость поиска компромиссных решений, побуждает к диалогу на уровне государств в целях защиты прав человека и гражданина.

Организация исламского сотрудничества (ОИС) в связи с этим является одним из показательных примеров такого конструктивного взаимодействия.

Особо необходимо отметить, что в конце июня 2005 г. на проходившей в Сане 32-й Конференции министров иностранных дел государств-членов Организации Исламская конференция (предыдущее название Организации исламского сотрудничества) Россия вступила в ОИК в качестве страны-наблюдателя.

Данный процесс был инициирован в 2003 г. Президентом РФ Владимиром Путиным в ходе рабочего визита в Малайзию. Выступая перед участниками X саммита ОИК в Путраджае, глава государства объявил о необходимости «участия» России в ее деятельности в силу ее «переплетенности с исламским миром» [1].

Решение о создании ОИС было принято 25 сентября 1969 г. в ходе конференции глав мусульманских государств в Рабате.

На данный момент ОИС – это крупнейшее межправительственное объединение, насчитывающее 57 государств-членов, где ислам является доминирующей религией.

ОИС состоит из Высшего органа Организации, принимающего решения – Исламского Саммита, в котором принимают участие главы государств и правительств государств-членов. Заседания проходят каждые три года. Работу ОИС осуществляет Совет министров

иностранных дел, постоянные комитеты, Исполнительный комитет, Генеральный секретариат и специализированные организации.

Правовую основу деятельности ОИС составляют Устав ОИС [2], который является договором Организации исламского сотрудничества. Первый устав ОИС был подписан в момент создания организации. 14 марта 2008 г. на 11-м саммите, который проходил в Дакаре (Сенегал), устав был пересмотрен.

В контексте темы исследования особо необходимо обратить внимание на ключевые нормы Устава, регулирующие гражданские и политические права человека. В преамбуле Устава закреплено, что: «руководствуясь благородными исламскими ценностями единства и братства, а также вновь заявить о необходимости продвижения и укрепления единства и солидарности государств-членов в защите общих интересов на международном уровне; сохранить приверженность принципам Устава Организации Объединенных Наций, настоящего Устава и международного права; сохранять и приумножать благородные исламские ценности мира, сострадания, терпимости, равенства, справедливости и человеческого достоинства; расширять и укреплять связи единства и солидарности между мусульманскими народами и государствами членами; уважать, сохранять и защищать национальный суверенитет, независимость и территориальную целостность всех государств-членов; поощрять права человека и основные свободы, верховенство закона, демократию; защищать и расширять права женщин во всех сферах в соответствии с законодательством государств-членов; создавать благоприятные условия для надлежащего воспитания мусульманских детей и молодежи».

По мнению А.А. Абашидзе: «Положения о правах человека нашли отражение лишь в преамбуле Устава ОИК» [3].

Данный факт вполне объясним с той позиции, что Устав ОИС является прежде всего организационно-правовым документом, регулирующим вопросы взаимодействия государств-членов организации, в связи с обеспечением и защитой прав человека и граждан в этих государствах.

Кроме того, как следует из данных декларативных принципов, содержащихся в преамбуле Устава, достижение целей ОИС, в том числе в обеспечении и защите гражданских и политических прав человека, возможно через законодательное регулирование внутри государств-членов организации. Данное положение вполне объяснимо, поскольку государства-члены ОИС весьма разнообразны по своим правовым государственным моделям.

Учитывая тот факт, что Устав является в большей степени организационно-правовым документом, вполне обоснованно обратиться

к одному из документов, принятому непосредственно в рамках деятельности ОИС, который закрепляет, гарантирует и защищает основные права человека в исламском мире.

Каирская декларация о правах человека в исламе (КДПЧИ) – декларация государств-членов ОИС, принятая в Каире (Египет) 5 августа 1990 г., пересмотренная и принятая 28 ноября 2020 г. [4].

Каирская декларация содержит 25 статей, которые регулируют основные права человека. В преамбуле декларации, в частности, закреплено, что государства-участники стремятся внести свой вклад в усилия человечества по утверждению прав человека, защите человека от эксплуатации и гонений и подтвердить его свободу и право на достойную жизнь в соответствии с исламским шариатом. Статья 1 признает равенство всех людей. Статья 2 гарантирует право на жизнь и защищает от любых посягательств на нее, в том числе гарантируется физическая неприкосновенность. В соответствии со ст. 3 в случае военных конфликтов запрещено убивать мирных жителей, таких как старики, женщины и дети. Раненые и больные имеют право на медицинскую помощь и пищу. Статья 4 закрепляет право человека на неприкосновенность его доброго имени, в том числе и после смерти. Статья 5 гарантирует право на брак и семью. В ст. 6 закреплено равенство мужчин и женщин, а также и то, что муж отвечает за достаток и благополучие семьи. Статья 7 гарантирует обеспечение и защиту семей с детьми, в том числе еще не рожденных, указывая это как мать и плод, которые должны быть окружены заботой. Статья 9 гарантирует право на образование. Статья 11 закрепляет свободу людей и запрет на их эксплуатацию. Статья 13 гарантирует право на труд без какой-либо дискриминации по половому признаку. Статья 15 закрепляет право на имущество. Запрещается конфискация имущества, не иначе как в силу закона. В статье 19 закреплено равенство всех перед законом и судом. Статья 22 гарантирует право на свободу слова. В соответствии со ст. 22 закреплено, что каждый прямо или косвенно имеет право участвовать в управлении делами своей страны.

Как следует из содержания Каирской декларации, она содержит широкий комплекс прав и свобод человека. Закрепление, гарантии и защита этих прав является важным показателем демократического подхода к признанию человека как приоритетного субъекта, в отношении которого создана ОИС, в рамках деятельности которой и действует данная декларация.

Однако, по мнению С. Рехмана и Гулалайгул, «Декларация представляет собой культурно-контекстуальный подход к правам, но ее

ограничения в решении современных проблем, таких как права женщин, законы об отступничестве и защита меньшинств, указывают на необходимость реформ» [5]. Вполне обоснованно не согласиться в полной мере с данной позицией, в частности относительно прав женщин, поскольку права женщин в соответствии с декларацией гарантированы и подлежат защите наравне с мужчинами.

Еще одним дискуссионным вопросом является то, что в соответствии со ст. 24 Каирской декларации: «Все права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, регулируются исламским шариатом», а в ст. 25 указано: «Исламский шариат является единственным источником для толкования или пояснения любых статей настоящей Декларации».

По мнению М. Палмера: «Такая субординация переводит права человека из категории абсолютных ценностей в разряд "дарованных привилегий", отзываемых при нарушении религиозных догматов» [6].

В то же время, по мнению А. Дураева и Н.В. Тюменевой: «Положения рассматриваемого акта носят рекомендательный характер для государств-участников» [7]. Данное мнение вполне справедливо, поскольку само название данной декларации указывает на то, что она закрепляет основные права и свободы человека в исламе.

Проводя анализ Устава ОИС и Каирской декларации о правах человека в исламе, особо необходимо обратить внимание на механизмы защиты гражданских и политических прав человека.

В соответствии со ст. 14 Устава ОИС закреплено, что: «Международный исламский суд, созданный в Кувейте в 1987 г., станет после вступления в силу его Устава главным судебным органом Организации». Международный исламский суд действует на основе норм шариата и Устава ОИС. В состав суда входят семь судей, избираемых сроком на четыре года из кандидатов, предложенных на Конференции министров иностранных дел государств-членов ОИС.

Статья 15 Устава ОИС закрепляет правовой статус независимой постоянной комиссии по правам человека. Данная комиссия призвана защищать гражданские, политические, социальные и экономические права, которые закреплены в соглашениях и декларациях ОИС.

Как отмечает автор А.Х. Абашидзе: «Юрисдикция Комиссии ограничена консультативными функциями, предоставляя Совету министров иностранных дел ОИС рекомендации, проводя собственные исследования в области прав человека и поддерживая позицию ОИС по правам человека на международном уровне; осуществляя техническое сотрудничество в сфере прав человека и повышение осведомленности об этих правах в государствах-членах, а также ока-

зывая консультации государствам-членам по вопросам прав человека (ст. 12–16)» [3]. Как следует из данной позиции, Комиссия не решает вопросы защиты прав человека, однако рекомендации и исследования, которые проводит организация, безусловно, являются важными для принятия соответствующих решений главами государств-членов и органов власти данных государств.

Исследование вопросов защиты гражданских и политических прав человека в рамках деятельности ОИС и того факта, что Россия выступает в качестве страны-наблюдателя, является весьма значимым и актуальным. В подтверждение данной позиции необходимо отметить, что мирное сотрудничество государств в сфере защиты прав человека, особенно в вопросах гражданских и политических прав, представляет собой важный аспект современного международного права. Его цель заключается в обеспечении эффективной защиты прав граждан через взаимодействие различных международных институтов и организаций.

Исходя из современных реалий политических и экономических отношений России и западного мира важно обратить внимание на тот факт, что, пытаясь вводить различные экономические, правовые, политические ограничения, недружественные государства пытаются нарушать целостность России, оградить ее от международного права и подорвать социально-экономическое благополучие граждан государства. В связи с этим на первый план выходят вопросы международного сотрудничества с другими государствами, которые способствовали бы взаимопомощи и защите от влияния недружественных государств.

В настоящее время правовую основу сотрудничества России и ОИС составляет Концепция внешней политики Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 31 марта 2023 г. № 229 [8]. В рамках данного документа, в частности п. 56, указывается, что исламские цивилизации становятся все более востребованными и надежными партнерами России в вопросах обеспечения безопасности, стабильности, решения экономических проблем на глобальном и региональном уровнях. Россия стремится укреплять всеобъемлющее взаимовыгодное сотрудничество с государствами – членами Организации исламского сотрудничества, уважая их общественно-политические уклады и традиционные духовно-нравственные ценности.

Данная позиция наглядно подтверждает заинтересованность Российской Федерации в сотрудничестве с государствами исламского мира, поскольку роль исламских государств с их традиционным

правом и устойчивыми принципами построения правового государства показывает незыблемость традиций уважения и почитания, которые находят свое отражение в религиозных и светских источниках.

Практическая реализация исламского сотрудничества в сфере защиты прав человека в гражданских политических правах нашла свое отражение в различных международно-правовых договорах. В частности, 17 января 2025 г. был заключен Договор о всеобъемлющем стратегическом партнерстве между Российской Федерацией и Исламской Республикой Иран, являющейся одной из участниц ОИС. Договор был ратифицирован Федеральным законом от 21 апреля 2025 г. № 73-ФЗ «О ратификации Договора о всеобъемлющем стратегическом партнерстве между Российской Федерацией и Исламской Республикой Иран» [9]. В качестве приоритетных договорных положений стороны определили сотрудничество в таких областях, как: технологии и информация, кибербезопасность; мирная ядерная энергетика; борьба с терроризмом; региональное сотрудничество в области охраны окружающей среды; борьба с отмыванием денег и организованной преступностью.

Так, в частности, ст. 2 Договора закрепляет вопросы государственной политики, которые основаны на взаимном уважении национальных интересов. Разрешение споров должно происходить мирным путем, без вмешательства третьих лиц. Статья 8 Договора предусматривает защиту прав и законных интересов граждан на территориях России и Республики Иран, в том числе по вопросам оказания правовой помощи по гражданским, уголовным делам. Статья 12 Договора закрепляет основы мира и безопасности в Каспийском регионе, Центральной Азии, Закавказье, на Ближнем Востоке в целях предотвращения вмешательства третьих государств для дестабилизации отношений. Статья 18 Договора регулирует вопросы содействия развития торгово-экономического и промышленного сотрудничества, созданию взаимных экономических преимуществ, включая совместные инвестиции, финансирование инфраструктуры, упрощение механизмов торговли и бизнеса, сотрудничество в банковской сфере, продвижение и взаимное предоставление товаров, работ, услуг, информации и результатов интеллектуальной деятельности, в том числе исключительных прав на них.

Как видно из анализа статей данного документа, Россия и Республика Иран имеют большой интерес в сотрудничестве во всех социально значимых вопросах. В развитие данной позиции также стоит обратить внимание и на практические аспекты реализации данного Договора. В частности, необходимо упомянуть о XVI Международном

экономическом форуме «Россия – Исламский мир: КазаньФорум», который прошел с 14 по 18 мая 2025 г. в Казани (Республика Татарстан). На форуме собрались представители 96 стран и 82 российских регионов. Среди основных тем мероприятий в рамках форума были такие как: цифровизация взаимоотношений России и стран Организации исламского сотрудничества (ОИС), международное сотрудничество, исламские финансы и инвестиции, туризм, культура, экономика, наука и технологии.

В рамках форума было заключено 130 соглашений и меморандумов, в том числе 75 международных. В частности, были заключены соглашения в сфере геодезии и картографии между Россией и Ираном; Соглашение о побратимстве между городами Атырау в Казахстане и Альметьевском в Татарстане. Ряд соглашений о сотрудничестве в сфере образования подписали Казанский федеральный университет, Казанский государственный медицинский университет и Академия наук Татарстана. Соглашение о финансировании совместных проектов в области технологий и сельского хозяйства заключили Инвестиционно-венчурный фонд Татарстана и частный фонд, учрежденный Торгово-промышленной палатой Дубая. Достигнуты договоренности о выходе российских производителей на рынки исламского рынка [10].

Вполне обоснованно полагать, что данные направления в сотрудничестве России и ОИС имеют важное социально-экономическое и геополитическое значение. Посредством мирного объединения стран достигается стабильность и благополучие не только в отдельной взятой стране, но и во всех странах в целом. Такое взаимодействие способствует развитию общества, в котором свободно и в полной мере могут быть реализованы задачи, направленные на мирную, благополучную жизнь человека и гражданина, основанием которой является верховенство международного права с соблюдением принципов равноправия, уважения суверенитета и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Список литературы:

1. Косач, Г. Организация исламского сотрудничества: приоритеты и политический курс / Г. Косач // islamtodey. – URL: https://islam-today.ru/islam_v_mire/bliznij-vostok/organizacia-islamskogo-sotrudnicestva-prioritety-i-politiceskij-kurs/// (дата обращения: 08.05.2026).

2. Устав Организации исламского сотрудничества, 2008 г. – URL: https://www.worldislamlaw.ru/?p=2202 (дата обращения: 08.05.2026).

3. Абашидзе, А.Х. Компетенция Организации исламского сотрудничества / А.Х. Абашидзе, А.М. Солнцев, Д.В. Воробьев // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 5, Юриспруд. – 2013. – № 2 (19). С. 113–119.

4. Каирская декларация о правах человека в исламе, 5 августа 1990 г., ГАОР ООН, Всемирная конференция по Хум. Конференция, 4-я сессия, пункт 5 повестки дня // UN Doc. A/CONF.157/PC/62/Add.18 (1993). – URL: http://www1.umn.edu/humanrts/instree/cairodeclaration.html> (дата обращения: 08.05.2026).

5. Rehman, S., Gulalaygul. The Cairo Declaration on Human Rights in Islam: Critique and Contemporary Relevance / S. Rehman, Gulalaygul // Policy Journal of Social Science Review (PJSSR). – 2025. – Vol. 3, No. 5. – P. 242–258.

6. Palmer, M. The Cairo Declaration and the Future of Universal Rights: A Critique of Legal Relativism // Oxford Journal of Law and Religion. – 2025. – Vol. 14, Issue 2. – P. 145–167.

7. Дураев, Т.А. Права человека в международных исламских документах / Т.А. Дураев, Н.В. Тюменева // Вестн. Сарат. гос. юрид. акад. – 2018. – № 3 (122). С. 73–80.

8. Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации : указ Президента РФ от 31 марта 2023 г. № 229 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 14, ст. 2406.

9. О ратификации Договора о всеобъемлющем стратегическом партнерстве между Российской Федерацией и Исламской Республикой Иран : федеральный закон от 21 апреля 2025 г. № 73-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2025. – № 17, ст. 2102.

10. Инвестиционный портал Республики Татарстан. – URL: https://invest.tatarstan.ru/ru/news/itogi-kazanforum-2025-200-meropriyatiy-i-130-soglasheniy/ (дата обращения: 08.05.2026).

И.О. Лошкарев,
аспирант кафедры конституционного права и конституционного судопроизводства Юридического института Российского университета дружбы народов им. Патриса Лумумбы

I.O. Loshkarev,
Postgraduate Student of the Constitutional Law and Proceedings Department of the Law Institute of Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)
loshkarev.1994@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-165-172

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ ИНСТИТУТА НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ ВЕРХОВНОГО ЛИДЕРА ИСЛАМСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ИРАН

Аннотация: *статья посвящена исследованию конституционно-правового содержания института неприкосновенности Верховного лидера ИРИ. В ходе работы был проведен анализ, устанавливающий содержание, правовую природу и пределы неприкосновенности главы государства. При этом были использованы как общенаучные, так и частнонаучные методы познания.*

В результате было определено понятие «иммунитет главы государства», а также его содержание и правовая природа, установлены гарантии обеспечения физической неприкосновенности личности Верховного лидера ИРИ, перечень полномочий главы государства, осуществление которых обеспечивается наличием у него неприкосновенности. Вместе с тем были выявлены субъектный состав неприкосновенности Верховного лидера ИРИ и модели ее нормативного закрепления.

В целом полученные результаты исследования могут применяться органами государственной власти в ходе исполнения собственных полномочий, а также использоваться высшими учебными заведениями при организации и проведении образовательного процесса в рамках учебной дисциплины «Конституционное право зарубежных государств».

Ключевые слова: *зарубежные страны, Исламская Республика Иран, Верховный лидер, Конституция, институт неприкосновенности.*

CONSTITUTIONAL AND LEGAL CONTENT OF THE INSTITUTION OF IMMUNITY OF THE SUPREME LEADER OF THE ISLAMIC REPUBLIC OF IRAN

Abstract: *this article examines the constitutional and legal content of the institution of immunity of the Supreme Leader of the Islamic Republic of Iran. During the course of the work, an analysis was conducted to establish the content, legal nature, and limits of the head of state's immunity. This was done using both general scientific methods, and private scientific methods of cognition.*

As a result, the concept of "immunity of the head of state" was defined, as well as its content and legal nature; guarantees for ensuring the physical integrity of the person of the Supreme Leader of the Islamic Republic of Iran were established, and a list of powers of the head of state, the exercise of which is ensured by his immunity, was identified. Additionally, the subject structure of the immunity of the Supreme Leader of the Islamic

Republic of Iran was defined, and models for the normative consolidation of the head of state's immunity were identified.

In general, the obtained results of the study can be used by government authorities in the course of exercising their powers, as well as used by higher education institutions in organizing and conducting the educational process within the framework of the academic disciplines "Constitutional Law of Foreign States".

Keywords: *foreign countries, Islamic Republic of Iran, Supreme Leader, Constitution, institution of immunity.*

Институт неприкосновенности главы государства прошел долгий путь фактического и юридического оформления, длившийся не одно столетие. Так, первоначальное нормативное закрепление неприкосновенность главы государства получила в период Средних веков. При этом дальнейшее совершенствование юридического оформления неприкосновенности главы государства предопределило ограничение ее пределов, а также установление ее содержания и правовой природы, что способствовало формированию модели ограниченной неприкосновенности главы государства.

В настоящее время институт неприкосновенности главы государства обладает особой значимостью, позволяет ему, учитывая имеющее место положение дел как на внутригосударственном, так и на международном уровне эффективно и беспрепятственно исполнять собственные полномочия.

Принимая во внимание вышеуказанное, в рамках данного исследования особый интерес представляют государства Юго-Западной Азии, а именно Исламская Республика Иран. Данное государство возникло в 1979 г. в результате событий Исламской революции. В целом по форме государственного правления Исламская Республика Иран является исламской теократической республикой, в рамках которой духовная и светская власть сосредоточена у религиозного института и духовенства [1, с. 38]. В частности, в состав государственного аппарата входят: Верховный лидер ИРИ, являющийся главой государства и высшим духовным лицом страны, Меджлис Исламского совета, Президент ИРИ, Правительство ИРИ, Согласительный совет, Наблюдательный совет, Совет экспертов, Верховный суд ИРИ, Суд административной справедливости, а также иные органы публичной власти.

В то же время конституционно-правовой статус Верховного лидера ИРИ регулируется гл. 8 Конституции ИРИ и некоторыми иными конституционными положениями. При этом согласно ст. 57 Основного закона содержание государственного механизма составляют законодательная, исполнительная и судебная ветви власти [2, с. 251]. Так,

глава государства занимает особое положение в политической системе страны и обеспечивает контроль над надлежащим функционированием различных государственных органов.

Вместе с тем содержание конституционно-правового статуса Верховного лидера ИРИ составляют: нормативно-определенные требования, предъявляемые к кандидатам на указанный пост; права, обязанности; полномочия; иммунитет; перечень государственных гарантий. При этом иммунитет главы государства является правовой прерогативой, которая нормативно закреплена за ним положениями внутригосударственного права и позволяет Верховному лидеру ИРИ беспрепятственно реализовывать собственные полномочия.

Кроме того, целесообразно отметить, что иммунитет главы государства, имеющий место на внутригосударственном уровне, дополняется международно-правовым иммунитетом, существующим на уровне международных отношений. В целом иммунитет Верховного лидера ИРИ регулирует принципы вступления в силу юридической ответственности и определяет формы защиты главы государства. В частности, содержание иммунитета Верховного лидера ИРИ составляют две составные части, а именно – неприкосновенность и неответственность (индемнитет).

Так, неприкосновенность главы государства создает условия, осложняющие возможность его привлечения к юридической ответственности, а неответственность (индемнитет) Верховного лидера ИРИ устанавливает запрет на возможность его привлечения к тем или иным видам юридической ответственности.

В настоящее время на уровне конституционных положений отсутствует непосредственное применение терминов «неприкосновенность» либо «иммунитет», ввиду чего в Конституции ИРИ не имеется прямого указания на наличие неприкосновенности у главы государства, которая может только подразумеваться исходя из общего содержания Основного Закона, а также отсутствия прецедентов выдвижения обвинений либо подачи гражданских исков в отношении Верховного лидера ИРИ за период с 1979 г.

Таким образом, учитывая изложенное, целесообразно указать на наличие правового пробела в законодательстве Исламской Республики Иран, который впоследствии может негативно сказаться как на законодательном регулировании неприкосновенности главы государства, так и на работе различных органов публичной власти. В частности, представляется необходимым внести соответствующие изменения в текст ст. 107 Конституции ИРИ и тем самым нормативно обозначить наличие неприкосновенности у Верховного лидера ИРИ.

В то же время, исходя из имеющего место законодательного и фактического регулирования неприкосновенности главы государства, видится возможным охарактеризовать ее содержание, субъектный состав, правовую природу, пределы и модели нормативного закрепления. Так, неприкосновенность Верховного лидера ИРИ возникает при его назначении на данный пост всенародно избранными экспертами [3, с. 13]. В частности, согласно ст. 109 Основного закона глава государства должен обладать: необходимым уровнем знаний, научной компетентностью для вынесения собственных подзаконных правовых актов [4, с. 29]; развитым чувством справедливости; должным социальным и политическим мировоззрением, смелостью, необходимым уровнем организаторских способностей, достаточным для государственного управления [5, с. 101].

После чего неприкосновенность Верховного лидера ИРИ действует до момента его ухода из жизни либо ее лишения посредством процедуры смещения главы государства со своего поста в случае, если данное должностное лицо будет не в состоянии исполнять свои обязанности или утратит перечисленные личностные качества [6, с. 7]. Наряду с этим в период осуществления Верховным лидером ИРИ собственных полномочий в отношении главы государства не могут применяться какие-либо меры юридической ответственности (за исключением случаев, которые могут иметь место в результате лишения его неприкосновенности посредством процедуры смещения с должности).

В то же время фактически и юридически устанавливаются гарантии физической неприкосновенности Верховного лидера ИРИ, что обеспечивается Корпусом стражей Исламской революции при предоставлении им государственной охраны. Так, ст. 150 Конституции ИРИ установлено, что Корпус стражей Исламской революции был создан в 1979 г. с целью охраны революции и ее достижений от контрреволюционных сил [7, с. 187]. Целесообразно отметить, что в настоящее время в состав Корпуса стражей Исламской революции входят: военно-морские силы; сухопутные войска [8]; военно-воздушные силы; силы сопротивления «Басидж» [9, с. 478]; силы специального назначения «Кодс» [10, с. 94]; иные подразделения, исполняющие собственные государственные задачи.

В частности, обеспечение физической безопасности личности главы государства возложено на Главное управление безопасности Корпуса стражей Исламской революции [11, с. 46]. При этом государственная охрана осуществляется с момента назначения Верховного лидера ИРИ на данный пост и проводится как в местах постоянного, так и временного пребывания главы государства. Кроме этого, указанные

меры безопасности распространяются и на членов семьи Верховного лидера ИРИ, проживающих с ним совместно либо сопровождающих его во время внутригосударственных или международных поездок.

Необходимо указать на то, что должный перечень мероприятий по обеспечению физической безопасности личности главы государства будет осуществляться до момента его ухода из жизни либо лишения неприкосновенности посредством процедуры смещения со своего поста. Тем не менее в случае добровольного отстранения Верховного лидера ИРИ от исполнения собственных полномочий государственная охрана его личности продолжит осуществляться.

Вместе с тем правовая сущность, содержание и пределы неприкосновенности главы государства выражаются также в создании и обеспечении условий для эффективной и беспрепятственной реализации им собственных полномочий. В частности, к перечню полномочий Верховного лидера ИРИ, осуществление которых обеспечивается наличием у него неприкосновенности, возможно отнести:

- определение основных направлений внутренней и внешней политики государства [12, с. 231];
- подписание указа о назначении Президента ИРИ либо его отстранение от должности на основании заключения, вынесенного Верховным судом ИРИ или соответствующего решения Меджлиса Исламского совета;
- объявление всеобщей мобилизации, состояния войны или заключение мирных договоров;
- принятие решения по вопросам амнистии или смягчения наказания [13, с. 148];
- выполнение обязанностей Верховного Главнокомандующего Вооруженными силами ИРИ;
- назначение на должность либо принятие решения об отставке главнокомандующего Корпусом стражей Исламской революции [14, с. 564], главы судебной власти, начальника объединенного штаба, факихов Совета по охране Конституции ИРИ, главнокомандующих Вооруженными силами ИРИ и внутренними войсками, председателя телерадиовещательной организации «Голос и образ ИРИ» [15, с. 27];
- осуществление контроля над надлежащим функционированием государственных органов, относящихся к различным ветвям власти, а также их следованием общей политической линии государства [16, с. 275];
- принятие решения о проведении плебисцита;
- выявление путей решения государственных задач и проблем, которые не могут быть разрешены при помощи Ассамблеи определения государственной целесообразности.

Неприкосновенность главы государства распространяется на: личность Верховного лидера ИРИ и членов его семьи, проживающих с ним совместно либо сопровождающих главу государства во время внутригосударственных или международных поездок; публичную деятельность Верховного лидера ИРИ; его транспортные средства; объекты недвижимости, включая резиденции главы государства; средства специальной связи; государственную и религиозную документацию, его финансовые активы, багаж и переписку.

Наряду с этим, принимая во внимание вышеуказанное, необходимо отметить, что Верховному лидеру ИРИ присуща модель ограниченной неприкосновенности главы государства, т.к. в отдельных случаях Верховный лидер ИРИ может привлекаться к юридической ответственности (в результате лишения его неприкосновенности посредством процедуры смещения с должности), а также модель нормативного закрепления неприкосновенности главы государства, характерная для Исламской Республики.

В заключение целесообразно указать на то, что вследствие сложившейся политико-экономической обстановки на территории государств Юго-Западной Азии, в том числе Исламской Республики Иран, институт неприкосновенности Верховного лидера ИРИ имеет основополагающее значение для обеспечения постоянного и эффективного функционирования государственного механизма, поддержания стабильности в политической системе страны, а также реализации как внутригосударственных, так и внешнеполитических полномочий главы государства.

До недавнего времени указанный пост занимал Али Хосейни Хаменеи. За период своей деятельности данный Верховный лидер ИРИ укрепил позиции Исламской Республики Иран на межгосударственном уровне, а также провел объемную работу по увеличению уровня духовного развития и жизни граждан, проживающих на территории страны и за ее пределами. Тем не менее в связи с уходом Али Хосейни Хаменеи из жизни последующим Верховным лидером ИРИ был назначен Моджтаба Хосейни Хаменеи.

Таким образом, сформулированные в результате проведенного исследования выводы и предложения в некоторой степени позволяют обобщить и дополнить существующие теоретические разработки вопроса конституционно-правового содержания института неприкосновенности Верховного лидера ИРИ и являются основанием для проведения последующих научных изысканий, связанных с институтом неприкосновенности глав зарубежных государств.

Кроме того, полученные результаты исследования могут применяться в Российской Федерации различными органами публичной

власти при взаимодействии с Президентом РФ в ходе обеспечения его неприкосновенности, а именно: реализации мероприятий, направленных на создание условий, осложняющих возможность привлечения главы государства к юридической ответственности, обеспечения физической безопасности личности Президента РФ и членов его семьи, проживающих с ним совместно либо сопровождающих главу государства во время внутригосударственных или международных поездок, а также беспрепятственного осуществления им собственных должностных обязательств.

Список литературы:

1. Графов, Д.Б. Корпус стражей Исламской революции, администрация верховного Лидера и исламские благотворительные фонды в экономике Ирана / Д.Б. Графов // Вестник Института востоковедения РАН. – 2018. – № 2. – С. 37–46.
2. Конституции государств Азии : в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. – Т. 1 : Западная Азия. – М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ : Норма, 2010. – 544 с.
3. Баконина, М.С. Политическая система Исламской Республики Иран и вызовы для ее стабильности / М.С. Баконина // Проблемы национальной стратегии. – 2020. – № 6 (63). – С. 11–29.
4. Вылцан, С.Е. Значение властных указов Верховного лидера в государственном механизме Исламской Республики Иран / С.Е. Вылцан // Философия права. – 2023. – № 3 (106). – С. 27–32.
5. Юзмухаметов, Р.Т. Роль и место Верховного лидера Исламской революции в политической системе Исламской Республики Иран / Р.Т. Юзмухаметов // Минбар. Исламские исследования. – 2009. – № 1. – С. 100–107.
6. Alireza, T. The Relationship Between the Absolute Guardianship of the Jurist and Oversight of the Supreme Leader in Islamic Teachings and the Constitution of the Islamic Republic of Iran / T. Alireza, F. Abdolhamid, S.M. Mahdi, M. Hamid // Legal Studies in Digital Age. – 2025. – Vol. 4. – № 2. – P. 1–9.
7. Беликов, Т.В. Корпус стражей Исламской революции в системе государственного управления Ирана / Т.В. Беликов // Журналистика. Педагогика. Политология. Философия : матер. 61-й Междунар. науч. студ. конф. – Новосибирск : Новосиб. нац. исслед. гос. ун-т, 2023. – 324 с.
8. Корпус стражей Исламской революции // Большая российская энциклопедия. – URL: https://bigenc.ru/c/korpus-strazhei-islamskoi-revoliutsii-c9e6e3 (дата обращения: 21.03.2026).
9. Джафариева, В.А. КСИР во внешней политике Ирана. Сфера национальной безопасности / В.А. Джафариева // Вестник науки. – 2024. – № 5 (74). – С. 477–485.
10. Сажин, В.И. Корпус стражей Исламской революции Ирана – государство в государстве / В.И. Сажин // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2017. – № 3. – С. 83–109.

11. Шемет, Г.И. Корпус стражей Исламской революции: современное состояние и структура : монография / Г.И. Шемет. – Череповец : Черепов. Высш. воен. инженер. училище радиоэлектроники, 2020. – 355 с.

12. Филин, Н.А. Легитимация власти Верховного лидера (рахбара) Ирана согласно интерпретации основных иранских политических и религиозных деятелей / Н.А. Филин // Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. – 2020. – № 4-2. – С. 230–238.

13. Графов, Д.Б. Усиление Корпуса стражей Исламской революции в политической системе Ирана и возникновение риска политического дисбаланса / Д.Б. Графов // Восток. Афро-Азиатские общества: история и современность. – 2019. – № 2. – С. 147–157.

14. Прояников, А.Н. Экономическая деятельность Корпуса стражей Исламской революции / А.Н. Прояников, Е.С. Гончаров, Е.С. Лебедев // Общество. Наука. Инновации : сб. матер. XXIV Всерос. (нац.) науч.-практ. конф. Т. 1 : Гуманитарные и социальные науки. – Киров : Вят. гос. ун-т, 2024. – 932 с.

15. Вылцан, С.Е. Конституционно-правовое регулирование полномочий главы государства в Исламской Республике Иран / С.Е. Вылцан // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2023. – № 6. – С. 26–35.

16. Вылцан, С.Е. Правовое регулирование нормотворческой деятельности Президента Исламской Республики Иран / С.Е. Вылцан, В.В. Кудинов // Право и государство: теория и практика. – 2023. – № 10 (226). – С. 273–276.

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

A.A. Grishkovets,
Doctor of Law, Professor, Leading Researcher of the Sector of Administrative Law and Administrative Procedure of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
grishkovecz65@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-173-185

ПРОБЛЕМА ПРЕЗУМПЦИИ НЕВИНОВНОСТИ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ (НА ПРИМЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ) (ЧАСТЬ II)

Аннотация: *в статье продолжается исследование проблемы презумпции невиновности в производстве по делам об административных правонарушениях. На примере административно-юрисдикционной деятельности полиции рассмотрены выявляемые практикой, в том числе личным опытом автора статьи, противоречащие закону случаи отступления от презумпции невиновности, которым дается оценка с позиции науки административного права. Отступления нарушают права и свободы личности, являются основанием для привлечения виновных сотрудников полиции к дисциплинарной ответственности. У гражданина возникает законное право требовать от полиции принесения извинений. Сделан вывод о необходимости привлечения внимания МВД России к проблеме отступлений от презумпции невиновности в административно-юрисдикционной деятельности полиции.*

Ключевые слова: *презумпция невиновности, отступления от презумпции невиновности, принцип «in dubio pro reo», административная ответственность, Кодекс РФ об административных правонарушениях, производство по делам об административных правонарушениях, постановление по делу об административном правонарушении, полиция, сотрудники полиции, административно-юрисдикционная деятельность полиции.*

PROBLEM OF THE PRESUMPTION OF INNOCENCE IN PROCEEDINGS ON ADMINISNRATIVE OFFENCES (ON THE EXAMPLE OF ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL ACTIVITIES OF THE POLICE) (PART II)

Abstract: *the article continues discussion about the problem of presumption of innocence in proceedings on administrative offences. Revealed content of presumption of innocence*

which is recognized by the state as the fundamental principle of administrative responsibility. Using the example of the police administrative and jurisdictional activity cases of deviation from presumption of innocence which were identified including private experience of author were considered. These cases were estimated with position of science of administrative law. Deviations violate the rights and freedoms of the individual, are grounds for liability guilty police officers to disciplinary responsibility. A citizen has a legitimate right to demand apology from the police. It is concluded that it is necessary to draw attention of Ministry of Internal Affairs of Russia to problem of deviations from the presumption of innocence in administrative and jurisdictional activities of the police.

Keywords: *presumption of innocence, deviation from the presumption of innocence, the principle «in dubio pro reo», administrative responsibility, the Code of Administrative Offences of Russian Federation, proceedings on administrative offences, decision on the case of an administrative offence, police, police officers, administrative and jurisdictional activities of the police.*

В статье продолжается начатое в предыдущем номере журнала рассмотрение проблемы презумпции невиновности в полицейском производстве по делам об административных правонарушениях.

Банк данных полиции о гражданах и презумпция невиновности. Отступление от принципа презумпции невиновности состоит еще и в том, что информация о гражданине, привлекаемом к административной ответственности, включается в банк данных полиции о гражданах, а именно в *ведомственную информационную базу данных о вынесенном постановлении по делу об административном правонарушении*, до того как вынесенное сотрудником органов внутренних дел постановление о наложении административного наказания вступит в законную силу. Причем гражданин об этом даже не уведомляется, с чем вряд ли можно согласиться. Напомним, что ст. 17 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» предусматривает формирование и ведение банков данных о гражданах. При этом ч. 3 данной статьи дает исчерпывающий перечень категорий лиц, информацию о которых могут формировать и обрабатывать в полицейских банках данных [1, с. 419]. В частности, на основании п. 8 ч. 3 указанной статьи внесению в банки данных подлежит информация *о лицах, совершивших административное правонарушение.* Такая формулировка закона, очевидно, допускает включение только данных о лицах, признанных виновными в совершении административного правонарушения, в отношении которых постановление о наложении административного наказания вступило в законную силу. На практике же сотрудники полиции направляют соответствующую информацию в банки данных, не дожидаясь, когда постановление по делу об адми-

нистративном правонарушении, которым наложено административное наказание, вступит в законную силу. Они руководствуются не законом, а приказом МВД России от 12 февраля 2014 г. № 89 «Об утверждении Наставления по ведению и использованию централизованных оперативно-справочных, криминалистических и розыскных учетов, формируемых на базе органов внутренних дел Российской Федерации»[1]. К сожалению, оценить законность его положений затруднительно. Дело в том, что доступ к содержащейся в приказе информации ограничен МВД России. Здесь усматривается противоречие Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», в ч. 8 ст. 14 которого закрепляются основания, в соответствии с которыми право субъекта персональных данных на доступ к этим данным может быть ограничено. О любых мерах административного принуждения, которые применялись к лицу, и об оформлении соответствующих процессуальных документов каждый вправе получать информацию в полном объеме. Речь идет о том, какая информация о человеке содержится в банках данных, сформированных полицией. Думается, в данном случае есть основания поставить вопрос о проведении прокурорской проверки законности положений упомянутого выше приказа МВД России от 12 февраля 2014 г. Автор настоящей статьи не исключает возможности того, что направит по этому поводу обращение в Генеральную прокуратуру РФ.

С положением, когда в *ведомственной информационной базе данных МВД России содержится информация о вынесенном постановлении по делу об административном правонарушении*, а лицо не было привлечено к административной ответственности, вряд ли можно согласиться. Законность действий сотрудников полиции в данном случае вызывает обоснованные сомнения. Так, возможен случай, когда постановление, обжалованное в установленном КоАП РФ порядке, но так и не вступившее в законную силу, отменяется судом, а производство по делу прекращается по одному из оснований, предусмотренных ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ. Или другой случай. Постановление по делу об административном правонарушении вступило в законную силу, но опять же в результате обжалования было отменено судом, а производство по делу об административном правонарушении прекращено. Очевидно, что в первом случае информация в банк данных направляться вообще не должна. Во втором случае она может быть направлена, но должна из этих банков удаляться, причем удаляться автоматически, без какого-либо специального обращения гражданина по данному поводу в органы внутренних дел. Желательно даже специально уведомлять его

[1] Правовой акт опубликован не был.

об этом. Такой подход можно уверенно рассматривать как элемент реабилитации гражданина, незаконно привлеченного к административной ответственности. Любое иное положение противоречило бы принципу презумпции невиновности, что абсолютно недопустимо. Даже простое упоминание законопослушного гражданина, не совершившего административного правонарушения, в банке данных полиции бросает тень на его репутацию, порочит его доброе имя, порождает сомнения в его добропорядочности, наконец, может приносить человеку моральные страдания. Положение усугубляется еще и тем, что в банках данных полиции информация содержится бессрочно. Приходится признать, что в настоящее время ситуация для гражданина крайне неблагоприятная. Даже если он добился через суд отмены постановления по делу об административном правонарушении и прекращения производства по любому основанию, предусмотренному КоАП РФ, в банке данных полиции продолжает оставаться, причем, повторимся, бессрочно, информация, напрямую связанная с делом, а именно о том, что в отношении гражданина составлялся протокол и выносилось постановление по делу об административном правонарушении с указанием их номеров, органа внутренних дел, в котором эти протокол и постановление составлены, и статьи КоАП РФ, которая вменялась гражданину по протоколу. Такая информация никак не комментируется. Например, нет сведений о том, что дело об административном правонарушении было прекращено по решению суда. Подобная, скажем прямо, сомнительная «недосказанность» не позволяет составить полную и объективную картину относительно всех обстоятельств дела. С таким положением, исходя из принципа презумпции невиновности, решительно нельзя согласиться. Получается, что информация о гражданине в виде вынесенного постановления по делу об административном правонарушении, раз попав в банк данных полиции, остается там фактически бессрочно, даже тогда, когда оно было отменено судом, так и не вступив в законную силу. Велика вероятность того, что гражданину, который оказался в подобной ситуации, придется в определенных случаях оправдываться, объяснять, что и как произошло. В конечном счете это может негативно повлиять на его права, например послужить основанием для принятия решения об отклонении кандидатуры гражданина на должность федерального судьи, если он на эту должность претендует в установленном законом порядке. Если же в банках данных полиции никакой информации о гражданине нет, то не возникает и малейших сомнений в его законопослушности и безупречной репутации.

Как поступать в подобной ситуации гражданину? Прежде всего ему нужно достоверно узнать, какая информация о нем содержится

в банках данных, формируемых полицией. Право получить такую информацию предусмотрено ч. 6 ст. 17 Федерального закона «О полиции», в соответствии с которой полиция обязана обеспечить гражданину возможность ознакомления с содержащейся в банках данных информацией, непосредственно затрагивающей его права и свободы. Правда, каков порядок реализации этой обязанности, закон не определяет. Умолчали о нем и в цитированном выше основательном Комментарии к Федеральному закону «О полиции», подготовленном авторским коллективом авторитетных специалистов – выходцев из системы МВД России. Автор настоящей статьи узнал этот порядок из письма Управления охраны общественного порядка ГУ МВД России от 6 декабря 2024 г. № 3/247733172349[1], которое получил в качестве ответа на обращение в Зональный информационный центр ГУ МВД России по городу Москве. Порядок оказался следующим. Гражданин обращается с личным заявлением на имя соответствующего руководителя в любое территориальное подразделение МВД России. В заявлении необходимо указать полные данные (фамилию, имя, отчество, дату рождения, адрес фактического проживания, контактный телефон), высказать согласие на обработку персональных данных, приложить к нему копию паспорта (первая страница и страница с регистрацией). Гражданину выдается талон-уведомление о принятии заявления, который подписывается оперативным дежурным. Заявление рассматривается в течение 30 дней со дня его регистрации.

Исходя из личного опыта, отметим, что если попытка привлечь гражданина к административной ответственности предпринималась не в том субъекте РФ, где он зарегистрирован по месту жительства, то для верности следует обратиться за информацией из банка данных полиции также в управление внутренних дел по соответствующему региону. Вроде бы все понятно, и вопросов возникать не должно. Правда, есть риск того, что гражданин, запросивший информацию о привлечении его к административной ответственности, получит ответ, что такая информация отсутствует. И это, строго говоря, будет действительно так. Однако информация, так или иначе связанная с попыткой, специально это подчеркнем, именно с попыткой привлечения гражданина к административной ответственности, если она пусть и неудачно, но полицией предпринималась, тот же протокол об административном правонарушении, составленный в отношении гражданина, будет оставаться в банке данных о гражданах. О ней гражданину могут сообщить, а могут и нет. Все зависит от исполнителя, того сотрудника полиции, который готовит ответ на запрос

[1] Документ имеется в личном архиве автора статьи.

гражданина. Нужно четко понимать, что хранение подобной информации в банках данных полиции Федеральным законом «О полиции» не предусмотрено, но на практике имеет место. Такое положение решительно неприемлемо, т.к. является не предусмотренным законом отступлением от презумпции невиновности, влечет для законопослушного гражданина потенциальные репутационные издержки, может приносить ему моральные страдания.

Заочное рассмотрение жалобы. Отступлением от принципа презумпции невиновности является существующая практика заочного, вопреки закону (ст. 29.7 КоАП РФ), рассмотрения вышестоящими должностными лицами органов внутренних дел жалоб на постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное подчиненными им сотрудниками. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, которое подало жалобу и явилось в назначенные должностным лицом день и время ее рассмотрения, неожиданно обнаруживает, что самого должностного лица на месте нет. При этом его подчиненные сообщают пребывающему в полном недоумении гражданину, что его жалоба уже рассмотрена и в ее удовлетворении отказано. Автор настоящей статьи столкнулся с такой ситуацией на личном опыте, когда в феврале 2024 г. обжаловал начальнику ЛУ МВД России в аэропорту «Шереметьево» постановление по делу об административном правонарушении. Именно этот руководитель рассматривает жалобу, поданную ему как вышестоящему должностному лицу на постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное дежурным смены данного аэропорта. Тем самым вышестоящее должностное лицо признает привлекаемого к административной ответственности гражданина заведомо виновным, т.е. безоговорочно соглашается с постановлением по делу об административном правонарушении, вынесенным его подчиненным, на которое подана жалоба. При таком положении едва ли не как насмешка выглядит комментарий к ст. 1.5 КоАП РФ о том, что специфической особенностью применения принципа презумпции невиновности к лицу, привлекаемому к административной ответственности, является предоставление права *признать его вину* не только судье, но и органам и должностным лицам, рассмотревшим дело. Все они, как и судьи, с немалым пафосом, как пишет автор комментария, должны постоянно помнить о своем высоком предназначении и соблюдать предъявляемые к ним требования каждой из норм, определяющих указанный порядок [2, с. 15]. Те же вышестоящие должностные лица органов внутренних дел, рассматривающие жалобу на постановление по делу об административном правонарушении в порядке ст. 30.6 КоАП РФ, вину гражданина признают практически всегда. Причем делают они это, видимо,

не слишком хорошо, «постоянно помня свое высокое предназначение», заочно, без участия лица, чью жалобу они рассматривают. Следует сказать, что административная ответственность, как всякая юридическая ответственность, предполагает право лица, к ней привлекаемого, быть выслушанным, дать пояснения в свое оправдание, которые доказывают его невиновность. Объяснение нарушителя, как верно отмечает К.С. Бельский, – обязательный элемент в структуре административной ответственности. Но он обязателен не в том смысле, что виновный субъект обязан дать объяснение по поводу своих действий, а в том, что у него есть право сказать об этих действиях правду, привести аргументы, которые оправдывали бы их [3, с. 17]. Уточним, только «правду», в его интерпретации. Заочное рассмотрение вышестоящим должностным лицом жалоб на постановления по делу об административном правонарушении, практикуемое в органах внутренних дел, лишает лицо, привлекаемое к административной ответственности, права быть выслушанным, не позволяет полно и всесторонне изучить все обстоятельства дела и тем самым, очевидно, ущемляет его права. Подобная практика должна решительно изживаться из административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел. Наконец, в настоящее время отсутствует процессуальный механизм подтверждения присутствия на рассмотрении дела об административном правонарушении самого должностного лица, которому подана жалоба и которое уполномочено законом рассмотреть ее по существу, но рассмотревшего ее вопреки закону заочно, тогда как гражданин, привлекаемый к административной ответственности, добросовестно явился на рассмотрение своей жалобы в назначенные ему место, день и время.

Уплата административного штрафа и презумпция невиновности. Думается, можно говорить еще об одном отступлении на практике от презумпции невиновности при осуществлении административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции). Оно связано с уплатой административного штрафа. В органах внутренних дел существует практика (насколько широко она распространена, автору настоящей статьи сказать трудно), когда гражданам, привлекаемым к административной ответственности, сотрудник полиции предлагает подписать на чистом листе бумаги некое «УВЕДОМЛЕНИЕ»[1]. Причем сам уведомляющий орган внутренних дел или его должностное лицо, от имени которого выдается этот сомнительный, исходя из норм КоАП РФ, «документ», в нем не указываются. В уведомлении говорится, что срок добровольной уплаты назначенного штрафа истекает в такой-то день, и указыва-

[1] Экземпляр такого «УВЕДОМЛЕНИЯ» имеется в личном архиве автора статьи.

ется точная дата. В случае неуплаты штрафа в установленный срок добровольно гражданина предупреждают об ответственности по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, теперь уже за неуплату административного штрафа в срок, предусмотренный КоАП РФ. Гражданину предлагается прибыть в определенные день и время в соответствующий орган внутренних дел для составления протокола об административном правонарушении, а в случае неявки он просит (причем сам!) составить протокол об административном правонарушении без его участия.

Получается, процессуальное действие, а именно обязательное извещение лица, предусмотренное ч. 4.1 ст. 28.2 КоАП РФ, фактически совершается до того, как возбуждено производство по делу об административном правонарушении за неуплату суммы административного штрафа в срок по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, что противоречит закону. Конечно, это очень удобно для сотрудников полиции, т.к. позволяет им таким способом заранее «извещать» будущего возможного правонарушителя, после чего в случае его неявки спокойно возбуждать дело об административном правонарушении по части 1 статьи 20.25 КоАП РФ, не заботясь уже об извещении правонарушителя в установленном порядке.

Автору могут возразить, что, мол, гражданин может отказаться подписывать такое «УВЕДОМЛЕНИЕ». Это, конечно, так, но было бы иллюзией думать, что законопослушный гражданин откажется подписать документ, когда это предлагает ему сделать не кто-нибудь, а сотрудник полиции при исполнении служебных обязанностей. Презумпция доверия к законности его действий абсолютным большинством граждан признается и под сомнение не ставится. Не нужно сбрасывать со счетов и психологический фактор. Человек, которого сотрудники полиции только что привлекли к административной ответственности, что обычно сопровождается сопутствующими мерами административного принуждения, тем же доставлением, административным задержанием и даже помещением задержанного на определенное время в СПЗЛ (специальное помещение для задержанных лиц органов внутренних дел), понятное дело, находится в состоянии эмоционального возбуждения. Ему хочется быстрее покинуть ту же дежурную часть полиции, где он находился, возможно, даже не один час и далеко не в самом изысканном обществе. Поэтому, не вдаваясь в особые подробности, практически не глядя, человек подписывает все документы, которые ему предлагает подписать сотрудник полиции. Нужно также понимать, что среди лиц, привлекаемых к административной ответственности, хотя их многие миллионы, знатоков КоАП РФ, думается, наберутся считанные единицы. Только они,

возможно, и не станут подписывать, по сути дела, непроцессуальный документ. Оказавшись в подобной ситуации, автор настоящей статьи, хотя это и не слишком приятно вспоминать, такое «УВЕДОМЛЕНИЕ» подписал не раздумывая. Поэтому необходимо решительно прекратить практику, когда сотрудники полиции предлагают гражданам, привлекаемым к административной ответственности, подписывать какие-либо «псевдопроцессуальные» документы, не предусмотренные КоАП РФ.

Отступление от презумпции невиновности имеет место и применительно к исчислению срока добровольной уплаты административного штрафа, наложенного на гражданина, в результате чего не вступившее в законную силу постановление о его наложении обращается для принудительного исполнения в ФССП России. По общему правилу (ч. 1 ст. 32.1 КоАП РФ), административный штраф должен быть оплачен в полном размере не позднее 60 дней со дня вступления постановления о его наложении в законную силу. Казалось бы, никаких вопросов возникать не должно. Вот только на практике шестидесятидневный срок, установленный для добровольной уплаты суммы административного штрафа, отсчитывается сотрудниками органов внутренних дел (полиции) не с даты реального вступления постановления по делу об административном правонарушении в законную силу, которая, заметим, далеко не всегда может быть сразу известна. Считают этот срок с даты вынесения постановления, которая сразу точно известна, т.е. без учета того обстоятельства, что постановление может обжаловаться и вступить в силу позже 60 дней после его вынесения, а может и вовсе не вступить, будучи отменено судом. Напомним, в течение 10 дней после его вынесения постановление может быть обжаловано. По выбору лица, привлекаемого к административной ответственности, жалоба подается вышестоящему должностному лицу, если речь идет, например, об органах внутренних дел (полиции), прокурору или в суд. Практика, в том числе личный опыт автора настоящей статьи, показывает, что процедура обжалования может растянуться на весьма продолжительный срок, который, специально это подчеркнем, может значительно превысить установленный ч. 1 ст. 32.1 КоАП РФ шестидесятидневный срок добровольной уплаты штрафа. В результате обжалования постановление о наложении административного штрафа может быть отменено судом, так и не вступив с законную силу. В органах внутренних дел (полиции) проверка факта оплаты штрафа осуществляется по информации, содержащейся в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП). Причем, как следует из письма Административно-правового управления Договорно-правового департамента МВД России от 5 ноября

2024 г. № 3/247730111471[1], «срок добровольной оплаты штрафа лицом, привлеченным к административной ответственности, в соответствии со статьей 32.2 КоАП РФ составляет не более 60 дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу. У сотрудника по исполнению административного законодательства есть время убедиться в подтверждении или отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, а также об обжаловании постановления по делу об административном правонарушении перед отправкой второго экземпляра указанного постановления для принудительного исполнения в Федеральную службу судебных приставов». Однако, исходя из практики рассмотрения жалоб на постановления по делу об административном правонарушении, 60 дней может оказаться недостаточно. В результате не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении может быть обращено органом внутренних дел (полиции) для принудительного исполнения в ФСПП России. Тем самым, очевидно, будет иметь место отступление от презумпции невиновности и нарушение ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ, согласно которой обязанность уплатить административный штраф возникает у лица только после того, как постановление о его наложении вступило в законную силу. Такое положение, разумеется, неприемлемо.

В соответствии с ч. 2.2 ст. 30.8 КоАП РФ копия решения по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении, рассмотренному органом, должностным лицом, в срок до трех суток после его вынесения направляется в орган, должностному лицу, вынесшим постановление. Думается, было бы целесообразно обязать Судебный департамент при Верховном Суде РФ вводить информацию о решении суда, принятом по результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, в базу данных о вынесенном постановлении по делу об административном правонарушении, которая в настоящее время есть в МВД России. Такая база должна быть межведомственной. Доступ к ней наряду с МВД России должен быть у Федеральной службы судебных приставов и Судебного департамента при Верховном Суде РФ. Тогда вероятность того, что постановление о наложении административного наказания в виде административного штрафа, не вступившее в законную силу, будет обращено для принудительного исполнения в ФССП России, будет минимальной. Ныне ситуация иная. При получении из суда сведений о результатах рассмотрения жалобы они в течение двух рабочих дней вносятся в программное обеспечение Сервиса

[1] Документ имеется в личном архиве автора.

обеспечения охраны общественного порядка на базе Единой системы информационно-аналитического обеспечения МВД России. При этом обеспечение актуальности, а также своевременности их внесения возложено на пользователей такого программного обеспечения, как явствует из цитированного ранее письма Административно-правового управления Договорно-правового департамента МВД России от 5 ноября 2024 г. № 3/247730111471. Здесь, как представляется, велик риск человеческого фактора, а именно того, что в силу большой нагрузки, невнимательности или недисциплинированности сотрудника органов внутренних дел, на которого возложена обязанность вносить сведения о результатах рассмотрения жалобы, эти сведения не будут внесены в программное обеспечение или будут внесены, но не вовремя, со значительной задержкой.

Стабильность презумпции невиновности. Следует отметить, что ст. 1.5 КоАП РФ демонстрирует завидную стабильность. Это лишний раз подтверждает фундаментальность презумпции невиновности как принципа административной ответственности, ее неподверженность конъюнктурным изменениям. В данную статью лишь однажды вносилось принципиальное изменение. Речь идет о Федеральном законе от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», которым в ч. 3 данной статьи внесено изменение, а именно предусмотрено отступление от общего правила о том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность. Исключение из этой нормы делалось только для случаев, специально предусмотренных примечанием к ст. 1.5 КоАП РФ. В дальнейшем примечание четырежды дополнялось. В настоящее время допускается отступление по таким административным правонарушениям, как загрязнение (засорение) окружающей природной среды, выразившееся в выгрузке или сбросе с автотранспортных средств, тракторов и других самоходных машин и прицепов к ним отходов производства и потребления; несоблюдение порядка внесения платы за проезд по платным автомобильным дорогам; правонарушения в области дорожного движения. Важно отметить, что все эти нарушения фиксируются в автоматическом режиме специальными техническими средствами. Отступление от принципа презумпции невиновности здесь представляется оправданным. Такое положение свидетельствует о взвешенном и продуманном подходе законодателя к пониманию презумпции невиновности применительно к ответственности за административные правонарушения, отражает мировую тенденцию использования в отдельных случаях специальных технических

средств фиксации правонарушений. В общем, применительно к случаям, содержащимся в примечании к ст. 1.5 КоАП РФ, предусмотрен упрощенный порядок производства по делу об административном правонарушении. По этому поводу интересно мнение Н.Н. Цуканова. Он полагает, что упрощенный порядок производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных гл. 12 КоАП РФ и зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, связан с *коррекцией принципа презумпции невиновности,* но не подрывает значение презумпции невиновности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении [4, с. 9]. Посыл в целом вполне правильный. Вместе с тем, думается, использование термина «коррекция» (лат. correction – исправление) вряд ли уместно. Принципы (лат. principium – основа, начало) не исправляют. Правильнее было бы говорить об объективно обусловленном отступлении от принципа презумпции невиновности, которое предусмотрено законом.

В литературе высказывалось предложение дополнить ст. 1.5 КоАП РФ частью 5 следующего содержания: «Постановление судьи, органа, должностного лица о привлечении лица к административной ответственности не может быть основано на предположении» [5, с. 163]. Это предложение перекликается с ч. 4 ст. 14 УПК РФ, в соответствии с которой обвинительный приговор не может быть основан на предположениях. Указанное дополнение представляется излишним. В силу очевидной недопустимости основывать юридически значимое итоговое решение по делу об административном правонарушении, каковым является постановление, только на предположении, не подкрепленном фактическими данными, его подтверждающими, нет необходимости специально выделять и закреплять подобную норму в виде отдельной части ст. 1.5 КоАП РФ.

В качестве заключения. Правоприменительная практика представляет собой самостоятельный элемент предмета науки административного права. Она позволяет выявлять существующие проблемы, а потому должна внимательно изучаться и анализироваться административистами. В полной мере это относится к презумпции невиновности применительно к административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции). Практика, в том числе личный опыт автора настоящей статьи, показывает, что ситуация здесь далека от благополучия. Причем можно уверенно утверждать, что причина тому не столько недостатки правового регулирования, сколько отступления в ходе правоприменительной административно-юрисдикционной деятель-

ности органов внутренних дел (полиции). Думается, что МВД России необходимо всесторонне изучить эту деятельность, выявить на основе анализа судебной практики наиболее массовые отступления от презумпции невиновности, обобщить их и довести эту информацию до сведения органов внутренних дел, что позволит предостеречь их от возможных нарушений. Серьезной самостоятельной проблемой остается уровень знаний КоАП РФ сотрудниками полиции, которые непосредственно занимаются административно-юрисдикционной деятельностью. Этот уровень, по мнению автора настоящей статьи, оставляет желать много лучшего, что каждодневно несет реальную угрозу правам и свободам человека и гражданина. Улучшить ситуацию могло бы целенаправленное интенсивное обучение сотрудников полиции в сочетании с ужесточением их дисциплинарной ответственности за незаконное отступление от презумпции невиновности. Со своей стороны автор, последовательно и неустанно руководствуясь идеей борьбы за право выдающегося германского правоведа XIX столения Рудольфа фон Иеринга (1818–1892), суть которой, если упрощенно, в том, что каждый обязан всеми прдоставленными ему средствами отражать всякое нарушение прав его личности [6, с. 17], сделает все от него зависящее, чтобы привлечь внимание МВД России к проблеме отступлений от презумпции невиновности в ходе административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции) и изменить ситуацию к лучшему. Работа в этом направлении проводится.

Список литературы:

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

2. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Н. Г. Салищевой. – 7-е изд. – М. : Проспект, 2011. – 1296 с.

3. Бельский, К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура / К.С. Бельский // Государство и право. – 1999. – № 12. – С. 12–20.

4. Цуканов, Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в органах внутренних дел : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / Н.Н. Цуканов. – Челябинск, 2011. – 34 с.

5. Левченко, В.Б. Презумпция невиновности в административном законодательстве / В.Б. Левченко // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2014. – № 2. – С. 158–163.

6. Иеринг, Р. Борьба за право / Р. Иеринг. – Киев: Типография А.К. Бруна, 1893. – 71 с.

Е.Н. Яковец,
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин Российской таможенной академии, заслуженный юрист Российской Федерации

E.N. Yakovets,
Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Criminal Law Disciplines of the Russian Customs Academy, Honored Lawyer of the Russian Federation
en.yakovec@customs-academy.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-186-194

О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ НЕКОТОРЫМ УГРОЗАМ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: *в данной статье идет речь о некоторых угрозах экономической безопасности РФ. Указывается на несовершенство механизма банковского кредитования хозяйствующих субъектов, в том числе в сфере производства оборонной продукции. Еще одной проблемой является вывоз из России недружественными странами банковского капитала. Весьма актуальными представляются также розыск и возвращение в нашу страну российского имущества за рубежом. Рассматриваются возможные пути решения отмеченных проблем отечественными правоохранительными органами и спецслужбами.*

Ключевые слова: *коммерческие банки, ключевая ставка, кредитование хозяйствующих субъектов, прибыль коммерческих банков, временное управление имуществом иностранцев, имущество России за рубежом, коррумпированные российские чиновники, оперативная деятельность силовых структур.*

ON COUNTERING CERTAIN THREATS TO THE ECONOMIC SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract: *this article deals with some threats to the economic security of the Russian Federation. It is said about the imperfection of the mechanism of bank lending to business entities, including in the field of defense production. Another problem is the export of banking capital from Russia by unfriendly countries. The search for and return of Russian property abroad to our country is also very relevant. Possible ways of solving the identified problems by domestic law enforcement agencies and special services are being considered.*

Keywords: *commercial banks, key rate, lending to business entities, profit of commercial banks, temporary management of property of foreigners, property of Russia abroad, corrupt Russian officials, operational activities of law enforcement agencies.*

В нынешнее непростое время, когда против России ополчился весь агрессивный Запад и в отношении ее применяется небывалое число санкций, как никогда необходима мобилизация экономики нашей страны. Определяющее значение при этом имеет повыше-

ние эффективности российского военно-промышленного комплекса (ВПК), нуждающегося в рациональном кредитовании.

Как известно, практически все банковские учреждения в нашей стране устанавливают достаточно высокую кредитную ставку, что крайне затрудняет возможности получения хозяйствующими субъектами средств на развитие своего производства. Сегодня, например, когда учетная ставка Центробанка (ЦБ) составляет 14,25 % [1], коммерческие банки стараются «накрутить» к ним свои дополнительные 8 % и в итоге предлагают реальному сектору экономики кредиты почти под 25 %. В таких условиях эффективно развивать производство невозможно. При условии правомерной экономической деятельности реальный ее сектор не может расти в год на 25 %, поэтому вернуть получаемые кредитные средства предприятия не в состоянии.

Выясняется интересный нюанс: 14,25 % – это ставка, по которой Банк России дает деньги кредитным организациям для их дальнейшего распределения среди хозяйствующих субъектов. Однако банки располагают достаточно внушительными собственными средствами. Как известно, у них на депозитах скопилось почти 40 трлн рублей. Эти привлеченные средства банки могут и должны пускать на кредитование хозяйствующих субъектов, и тогда им не нужно прибегать к услугам ЦБ. Они могут выдавать кредиты под свои 8 или даже 5 %. В этом случае потребителей кредитов окажется гораздо больше, что в конечном итоге принесет и бóльшую прибыль самим банкам.

Существует и еще один способ повысить рентабельность работы предприятий ВПК и других важнейших промышленных объектов в современный период, а именно – за счет введения определенных законодательных мер на федеральном уровне. Этой возможностью пользовались и пользуются практически все бурно развивающиеся страны, в том числе в свое время и Советский Союз, темпы экономического развития которого были весьма высокими. СССР концентрировал ресурсы, строил заводы, отдавал их коллективам и никогда не стремился к возвращению выданных кредитов. В области долгосрочного кредитования Госбанк СССР совместно со специализированными банками разрабатывал меры, связанные со льготным кредитованием затрат по ускорению научно-технического прогресса, увеличением производства товаров и платных услуг населению. Заводы и фабрики функционировали, выпуская соответствующую продукцию, а работники должны были выполнять некие условия – зарабатывать для себя зарплату и получать средства на реализацию определенных социальных проектов – строительство детских садов, пионерских лагерей, домов отдыха, санаториев; развитие общественных фондов

потребления и т.д. При этом необходимо было перечислять государству определенную часть прибыли, обычно – половину [2, с. 268]. За каждой отраслью экономики был закреплен банк-кредитор, который осуществлял финансирование всех капитальных затрат [3, с. 188–194].

Таким образом, наиболее перспективным способом оживления российской экономики в настоящий период является вложение в производство банковских невозвратных средств. Определенная доля прибыли предприятий при этом будет поступать кредитным организациям. Главное условие данного подхода – невозврат самого кредита до тех пор, пока предприятие способно выплачивать установленные проценты от суммы получаемого дохода. При этом инвестор будет крайне заинтересован в том, чтобы предприятие работало как можно дольше и эффективнее.

После закрепления на законодательном уровне подобных подходов, а усиленные разговоры об этом ведутся, на контролирующие органы власти помимо прочих функций в сфере обеспечения экономической безопасности государства следует дополнительно возложить контроль за соблюдением правил кредитования коммерческими банками хозяйствующих субъектов, в первую очередь – предприятий ВПК.

Кроме отмеченных выше сложностей, в банковской сфере существует и другая серьезная проблема, оказывающая негативное влияние на состояние экономической безопасности нашей страны. Рассмотрим ее на примере Сбербанка, позиционирующего себя в качестве государственного банка. На самом деле это такой же частный банк, как и все прочие кредитные организации, функционирующие в России. Более того, порядка 70 % так называемых свободных акций данного банка контролируют западные компании и инвестфонды. В основном это американские и британские юридические лица. В результате значительная доля средств из прибыли Сбербанка законным порядком уходит на Запад и может «работать» там, где угодно, в том числе – использоваться для снабжения оружием украинских националистов в зоне специальной военной операции, стреляя по нашим бойцам и мирному населению [4]. Подобная схема перечисления прибыли характерна не только для Сбербанка, но и для всех коммерческих банков, функционирующих в России [5, с. 1, 6].

В связи с этим известный российский экономист, заместитель председателя Комитета Госдумы по экономической политике М.Г. Делягин подчеркивает следующее: «Вместо поддержки стратегического производства банковская политика зачастую стимулирует переток ресурсов в спекулятивную сферу, а либеральный административный аппарат облегчает этот транзит, закрывая глаза

на долгосрочные последствия. В целом роль банков в экономике многогранна: они обеспечивают ликвидность, являются крупнейшими работодателями, стимулируют инновации, но при доминировании узкой логики финансовой эффективности способны привести к деградации самой основы национального производства. Сегодняшнее положение банков – вызов стратегической безопасности страны, который требует широкой общественной дискуссии, реформ и новой модели регулирования» [6, с. 7].

Для выявления и пресечения использования банковской прибыли, зарабатываемой иностранцами в нашей стране во вред нашим же интересам, необходимо отслеживать основные каналы движения денежных средств, которые берут свое начало в России и оканчиваются за рубежом, с целью своевременного информирования о них руководства страны. Эти меры могут предпринимать российские правоохранительные органы и спецслужбы, располагающие оперативными возможностями в банковской сфере, совместно с Росфинмониторингом.

Еще одно важное направление работы силовых структур в условиях нарастания угроз экономической безопасности страны – усилия, связанные с розыском российского имущества за рубежом. Имеются в виду не только те $300 млрд, которые оказались «замороженными» в иностранных банках, но и движимое и недвижимое имущество, принадлежавшее нашему государству на протяжении его многовековой истории.

25 апреля 2023 г. Президентом РФ был подписан Указ № 302 «О временном управлении некоторым имуществом», в котором говорится о принятии ответных мер в случае изъятия российских активов за рубежом. Документ предусматривает введение временного управления в отношении имущества иностранцев, находящегося на территории России.

В случае лишения россиян права собственности на имущество в недружественных странах Россия может вводить временное управление в отношении движимого и недвижимого имущества иностранцев, связанных с США или другими странами, которые стоят за соответствующими незаконными действиями. Подобные меры могут применяться также в отношении ценных бумаг и долей в уставных капиталах российских юридических лиц.

В качестве временного управляющего определен государственный орган – Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, а финансирование расходов, связанных с таким управлением, предполагается осуществлять за счет доходов от его использования.

В рамках реализации данных требований В.В. Путиным подписано два дополнительных распоряжения, касающихся поиска, юридической защиты и управления недвижимостью России, СССР и Российской империи, находящейся за рубежом [7; 8]. Получателем субсидии на возмещение связанных с этим расходов определено ФГУП «Предприятие по управлению собственностью за рубежом» Управления делами Президента РФ.

Согласно постановлению Правительства РФ, принятому еще в 2015 г. [9], заниматься поиском и оформлением, а также защитой заграничной недвижимости России в пределах своей компетенции должны были Управление делами Президента РФ и МИД России. На эти цели выделялась государственная субсидия. Однако с 2021 г. правила выделения финансов были скорректированы, и поиск подобного имущества перестал быть основанием для выделения новых средств. Кроме того, названные структуры не располагали реальными оперативными возможностями по решению указанных задач.

Последние распоряжения возвращают субсидии, что свидетельствует об актуализации этой деятельности [10]. Идея всех отмеченных нормативных правовых актов вполне очевидна – это ответный удар по геополитическим противникам России.

Наряду с этим, по словам заместителя председателя комитета Совета Федерации по международным делам А.А. Климова, «выделяемые на указанные цели субсидии будут использованы для поиска и восстановления юридических прав нашей страны на то имущество, которое необоснованно было продано или подарено за границей в дореволюционные и советские времена. Если провести инвентаризацию всего этого имущества и отнестись к этой проблеме в максимальной степени профессионально, то нас ожидает на этом пути немало сюрпризов», – отмечает сенатор.

А.А. Климов подчеркивает также, что обнаружение вышеупомянутой недвижимости не означает ее быстрый возврат в распоряжение России. Это может занять определенное время. Однако, со слов сенатора, данную работу необходимо вести до тех пор, пока справедливость не восторжествует.

Следует подчеркнуть, что сегодня в Европе и США конфискуется имущество российских граждан вопреки всем установленным правовым нормам, поэтому разысканное за рубежом российское имущество в случае несговорчивости властей западных стран следует «автоматически обменивать» на зарубежные активы, расположенные на территории России [11].

Некоторые российские представители сомневаются в целесообразности выделения значительных валютных средств на поиск российского имущества за рубежом. Они не уверены, что данная мера будет оправдана. Однако в связи с этим можно привести следующие цифры и факты. Только за период с 2000 г. в собственность Российской Федерации было возвращено около 4 тыс. различных объектов имущества, в том числе – находящихся в Европе, на Ближнем Востоке, в ЮАР и других странах. За рубежом Россия вполне обоснованно может претендовать более чем на 1 230 особо ценных объектов недвижимости. Реальная стоимость всей российской собственности за рубежом, по данным Счетной палаты, превышает $300 млрд. Другие эксперты полагают, что с учетом объектов недвижимости, золота и прочих ценностей бывшего СССР, правопреемницей которого является Российская Федерация, стоимость имущества может достигать $400 млрд [12]. За эти деньги стоит побороться, поскольку прилагаемые в этом направлении усилия, если не в экономическом, то в политическом плане, обязательно окупятся. Кроме того, прецеденты возвращения имущества уже были. Например, Иерусалим вернул в собственность России православный храм и еще ряд объектов в этом городе. Нам возвратили в собственность ряд зданий в Индии и т.д.

После появления отмеченных выше распоряжений Президента РФ на Западе возникла паника. В зарубежной прессе стали появляться публикации о том, что Россия скоро потребует назад Аляску, которая, как утверждают некоторые эксперты, была не продана США за смехотворно малую сумму, а сдана в аренду на 99 лет. К тому же выплаченные американцами деньги так и не попали в Россию [13, 14]. По этому поводу бывший заместитель Госсекретаря США Виктория Нуланд даже разразилась в свое время скандальным письмом.

Во Франции президент Э. Макрон якобы опасается за судьбу Ниццы, поскольку Россия уже вернула себе в 2021 г. находящийся здесь Свято-Николаевский собор, построенный в честь наследника императора Александра II. Существует мнение, что более половины недвижимости знаменитого французского курорта – это также российская собственность. Речь идет прежде всего о недвижимости, которая приобреталась на протяжении целого ряда лет членами царской фамилии [15].

Некоторые ветераны российской внешней разведки в течение многих лет создавали достаточно подробный реестр советской собственности за рубежом, однако он оказался не востребован. В базах данных числятся не только военные объекты, которые были фактически подарены нашим «друзьям» во время вывода советских войск

из бывших «стран народной демократии», но и особняки в престижных районах крупных европейских городов, а также другие объекты недвижимости. Прибыль от этого имущества поступает не в бюджет России, а в карман воспользовавшихся в свое время бедственным положением нашей страны.

Сотрудники Службы внешней разведки неоднократно обращались в соответствующие инстанции с предложениями относительно предоставления своих услуг по розыску и возвращению недвижимого имущества за рубежом, принадлежащего нашей стране. Однако многие чиновники начинают думать прежде всего о своих собственных интересах, а не о приоритетах Родины. Подобная позиция отдельных лиц привела тому, что решением данной проблемы активно занялись различного рода частные структуры, в том числе криминальные. Вследствие этого весьма значительный пласт имущества, принадлежащего России, расходится по рукам, в результате чего российский бюджет теряет весомые валютные средства [16, с. 20].

Хотелось бы верить, что после выхода январских (2024 г.) распоряжений Президента РФ дело все же сдвинется с мертвой точки. Причем поле деятельности в данном направлении должно вобрать в себя не только розыск за рубежом имущества, законно принадлежащего России, но и выявление коррумпированных представителей властных структур внутри страны, которые пренебрегают ее экономической безопасностью в угоду личным амбициям.

В данном процессе могут быть задействованы как сотрудники СВР России, располагающие соответствующими оперативными возможностями за рубежом, так и представители других силовых структур, которые также располагают разведывательными возможностями, но наряду с этим уполномочены и на осуществление оперативно-розыскной деятельности (ОРД) внутри страны [17, ст. 10, ч. 2; 18].

Для создания правовых предпосылок, связанных с решением рассматриваемых проблем, целесообразно инициировать внесение в ст. 2 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» [19] дополнительной задачи ОРД, связанной с *установлением имущества и других материальных средств, необоснованно выведенных за рубежом из-под юрисдикции России с использованием различного рода незаконных деяний, а также причастных к этому лиц.*

Меры реагирования, отмеченные в данной статье, в комплексе призваны обеспечить повышение уровня экономической безопасности РФ в современный, критический период нашей истории.

Список литературы

1. Ключевая ставка, установленная Банком России // Центральный банк Российской Федерации : сайт. – URL: http://cbr.ru/hd_base/KeyRate/ (дата обращения: 19.06.2026).

2. Долгосрочное кредитование в СССР // Энциклопедия по экономике. – URL: https://economy-ru.info/info/39475/ (дата обращения: 05.08.2025).

3. Лихолетов, Ю.Ф. Реформирование кредитной системы в СССР в период индустриализации / Ю.Ф. Лихолетов, И.А. Григорьев // Экономическая история. – 2019. – Т. 15. – № 2. – С. 188–194.

4. Пронько, Ю. Кто на самом деле владеет Сбербанком и куда деньги уходят? / Ю. Пронько // Царьград. – 2020. – 17 июля. – URL: https://tsargrad.tv/articles/jurij-pronko-kto-na-samom-dele-vladeet-sberbankom-i-kuda-dengi-uhodjat_267398 (дата обращения: 19.06.2026).

5. Занин, В.П. Ростовщичество банков обогащает только банкиров / В.П. Занин // Аргументы недели. – 2024. – № 4 (901).

6. Делягин, М.Г. Банковская «диаспора» уничтожает экономику России / М.Г. Делягин // Аргументы недели. – 2025. – № 37 (985).

7. Об определении ФГУП «Предприятие по управлению собственностью за рубежом» Управления делами Президента Российской Федерации получателем субсидии на возмещение расходов : распоряжение Президента РФ от 18 января 2024 г. № 20-рп. – URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202401180020 (дата обращения: 19.06.2026).

8. Об определении ФГУП «Предприятие по управлению собственностью за рубежом» Управления делами Президента Российской Федерации получателем субсидии на финансовое обеспечение затрат : распоряжение Президента РФ от 18 января 2024 г. № 21-рп // Официальное опубликование правовых актов. – URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202401180021 (дата обращения: 19.06.2026).

9. Об управлении федеральным имуществом, находящимся за пределами Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 25 августа 2015 г. № 884 (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. – № 36, ст. 5028.

10. Путин распорядился выделить средства на поиск зарубежной недвижимости СССР // Известия. – 2024. – 18 янв. – URL: https://iz.ru/1636480/2024-01-18/putin-rasporiadilsia-vydelit-sredstva-na-poisk-zarubezhnoi-nedvizhimosti-sssr (дата обращения: 19.06.2026).

11. Российский сенатор заявил о большом количестве советской недвижимости за рубежом, которую нужно найти // Военное обозрение. – 2024. – 19 янв. – URL: https://topwar.ru/234542-rossijskij-senator-zajavil-o-bolshom-kolichestve-sovetskoj-nedvizhimosti-za-rubezhom-kotoruju-nuzhno-najti.html (дата обращения: 19.06.2026).

12. Рощепий, И. Какая собственность России находится за рубежом / И. Рощепий // Русская семерка. – 2019. – 1 янв. – URL: https://russian7.ru/post/kakaya-sobstvennost-rossii-nakhodits/ (дата обращения: 19.06.2026).

13. Болховитинов, Н.Н. Продажа Аляски: документы, письма, воспоминания / Н.Н. Болховитинов. – URL: http://war1960.narod.ru/prodaza_aliyski.html (дата обращения: 19.06.2026).

14. Толмачёв, Е.П. Аляска, которую мы потеряли / Е.П. Толмачёв. – URL: http://www.tellur.ru/~historia/archive/06/alaska.html (дата обращения: 19.06.2026).

15. Хабарова, В. Побережье Ниццы, золото КПСС: какую госсобственность может искать Россия / В. Хабарова, Ю. Волкова // РБК. – 2024. – 22 янв. – URL: https://www.rbc.ru/politics/22/01/2024/65aa9ac09a7947114ec72323 (дата обращения: 19.06.2026).

16. Кондрашов, А. Отдайте наше имущество! Как разведка может помочь возвращению зарубежной недвижимости России? / А. Кондрашов // Аргументы недели. – 2024. – № 4 (901).

17. О федеральной службе безопасности : федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (с изм. и доп.) // Рос. газ. – 1995. – 12 апр.

18. О временном управлении некоторым имуществом : указ Президента РФ от 25 апреля 2023 г. № 302 // Официальное опубликование правовых актов. – URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202304250033 (дата обращения: 19.06.2026).

19. Об оперативно-розыскной деятельности : федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (с изм. и доп.) // Рос. газ. – 1995. – 18 авг.

Р.А. Севостьянов,
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии Саратовской государственной юридической академии

R.A. Sevostyanov,
Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Prosecutorial Supervision and Criminology of the Saratov State Law Academy
postmeister@yandex.ru.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-195-200

СОЦИОКУЛЬТУРНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ В СТРУКТУРЕ ЛИЧНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНЕГО ПРЕСТУПНИКА

Аннотация: *одной из наиболее актуальных тем криминологических исследований является изучение преступности несовершеннолетних в целом и ее отдельных аспектов. Настоящая статья имеет не только научную, но и практическую базу, поскольку основана на наблюдении за подростками, проживающими в Саратовской области, склонными к общественно опасному поведению, состоящими на профилактическом учете в подразделениях по делам несовершеннолетних. Исследование позволило выявить и обобщить основные аморальные характеристики, свойственные изучаемой категории подростков. С научной точки зрения данные исследования необходимы для понимания механизмов преступного поведения, поиска детерминант антисоциальной активности, а с практической точки зрения – для выработки мер профилактического воздействия с целью минимизации криминальной активности несовершеннолетних, построения программ индивидуальной и групповой работы с данной категорией лиц.*

Ключевые слова: *криминологическое исследование, личность преступника, несовершеннолетний преступник, предупреждение преступности, преступность несовершеннолетних.*

IMMORAL CHARACTERISTICS IN THE PERSONALITY STRUCTURE OF A JUVENILE DELINQUENT

Abstract: *one of the most relevant topics of criminological research is the study of juvenile delinquency in general and its individual aspects. This article has not only a scientific, but also a practical basis, since it is based on the observation of adolescents living in the Saratov region who are prone to socially dangerous behavior and are on preventive registration in juvenile affairs units. The study made it possible to identify and summarize the main immoral characteristics characteristic of the studied category of adolescents. The data of this study are necessary from a scientific point of view for the greatest understanding of the mechanisms of criminal behavior, the search for determinants of antisocial activity, and from a practical point of view for the development of preventive measures to minimize the criminal behavior of minors, building programs for individual and group work with this category of persons.*

Keywords: *criminal identity, the identity of the perpetrator, juvenile delinquent, crime prevention, juvenile delinquency.*

Криминологическая наука активно исследует личность преступника. Это обусловлено тем, что ее изучение позволяет объяснить причины и механизм преступного поведения, обеспечить эффективность осуществления в отношении нее профилактики [1].

Человеческая личность многогранна. Ее характеризуют врожденные и приобретенные особенности, такие как биологические, психологические, моральные, социокультурные и иные признаки, которые, сочетаясь и взаимодополняя друг друга, создают неповторимый образ того или иного человека, делая его уникальным в общественной среде [2]. Каждый из этих аспектов важен для формирования индивида. Например, биологические признаки обусловлены генетически и выражаются во внешности, темпераменте, состоянии здоровья. Психологические признаки являются важными элементами, составляющими характер человека, определяющими особенности взаимодействия личности с окружающими людьми. Моральные аспекты отражаются во взглядах индивида на дозволенное и запрещенное, на добро и зло. Они во многом предопределяют поступки человека, линию его поведения, выбор того или иного способа удовлетворения потребностей.

В настоящей статье предлагается рассмотреть социокультурные аспекты человеческой личности применительно к подросткам, совершившим преступления.

В профессиональной литературе нередко пропускаются данные моменты, авторы в основном сосредоточиваются на биофизиологических, социально-демографических, социально-психологических, интеллектуальных, эмоциональных, волевых [3] и некоторых других аспектах.

Учитывая значимость всех приведенных компонентов, следует отметить, что социокультурный элемент не менее важен и знание о нем будет способствовать пониманию механизма и детерминант преступного поведения, а также выбору методов и средств профилактического воздействия.

Трудно переоценить роль культуры в жизни современного человека. Помимо прочего, она прививает нравственность, раскрывает важные основы сосуществования людей в социуме [4].

Под социокультурными аспектами здесь предлагается понимать уровень и состояние интереса у исследуемой категории лиц к культурной жизни современного общества. Речь идет о знаниях и познавательных стремлениях подростков в сфере театра, кино, музыки, живописи и других сферах культуры.

Будучи существом общественным и цивилизованным, человек не может быть оторван от мировой и национальной культуры. Живя

в социуме, он познает культурные аспекты бытия, обогащается ими и становится частью культурной жизни общества [5–7].

Для ответа на вопрос о состоянии и уровне социокультурных характеристик у несовершеннолетних преступников было проведено криминологическое исследование. В изучаемую группу были включены 26 подростков – мальчиков в возрасте от 14 до 17 лет, совершивших преступления и в связи с этим состоящих на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних на территории Саратовской области.

При включении подростков в группу учитывался не только факт совершения ими преступления, но и иные факторы, свидетельствующие о ведении антисоциального образа жизни, например наличие отрицательных характеристик из образовательных учреждений, совершение административных правонарушений и аморальных поступков.

Таким образом, подростки, являющиеся с криминологических позиций «случайными» преступниками, в группу для исследования не включались.

Исследование проводилось в течение одного учебного года с использованием таких методов, как наблюдение за подростками во время проведения с ними профилактических мероприятий, групповых и личных бесед, интервьюирование специалистов в данной сфере – сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних МВД России и педагогов, работающих с подростками, а также беседы с родителями и лицами, их заменяющими.

В ходе проведенного анализа были получены следующие криминологически значимые данные о состоянии и уровне социокультурных характеристик в структуре личности несовершеннолетних преступников.

Во-первых, у подростков, вошедших в исследуемую группу, отмечен крайне низкий уровень знаний о культурной жизни общества. Как правило, знания ограничены наиболее общими представлениями на уровне начальной и средней школы о поэтах, писателях, композиторах, актерах, режиссерах, а также других деятелях культуры из российской истории и современности. На просьбу назвать писателей и поэтов они смогли вспомнить лишь тех, имена и произведения которых постоянно упоминаются в связи с изучением в школе, а также наиболее популярны в обществе – А.С. Пушкин, М.Ю. Лермонтов, Л.Н. Толстой, Ф.М. Достоевский. Предложения порассуждать о творчестве одного из них встречаются негативно, что связано с незнанием произведений и ограниченной способностью проявлять в этом русле свои когнитивные способности. На вопрос о русских художниках лишь один подросток вспомнил Васнецова и его известную картину «Три

богатыря». Деятелей российского театра не назвал ни один из подростков. В сфере кино у подростков популярны лишь современные актеры из таких жанров, как боевики и комедии. При этом отмечаются хорошие знания в современной блогосфере. Среди подростков данной категории популярны блогеры из социальной сети «ТикТок», уровень которых, на взгляд взрослого человека, отличается популизмом и примитивизмом. На вопрос о посещении цирка все подростки ответили, что ходили в цирк, смогли назвать основные цирковые жанры, однако большого интереса к данному виду искусства не проявили.

Во-вторых, у исследуемой группы подростков отмечен большой интерес к криминальной субкультуре. Они знают и умело используют преступный жаргон, располагают знаниями об иерархии в преступном мире. Легко называют известных преступников. Несколько участников исследования в беседах пояснили, что регулярно просматривают в сети Интернет криминальные контенты, называют блогеров из числа осужденных преступников и показывают открыто интерес к подобного рода материалу. В своей среде подростки используют криминальный жаргон, а также элементы преступной субкультуры, например дают друг другу прозвища, высказывают явное пренебрежение к правоохранительным органам.

В-третьих, в ходе исследования изучался интернет-контент, регулярно просматриваемый группой испытуемых. Было установлено, что чаще всего и с наибольшим интересом они смотрят видео развлекательного характера, отличающееся примитивностью содержания, контент с насилием, нецензурной лексикой, автомобильными гонками, незаконно устраиваемыми на дорогах общего пользования, дорожно-транспортными и иными происшествиями, музыкой, к которой в основном относятся произведения известных в подростково-молодежной среде рэп-исполнителей, в том числе использующих и нецензурные слова в своих произведениях. Видео отличаются непродолжительностью показа (от одной до нескольких минут). Часто подобные видео либо ссылки на них пересылаются подростками друг другу, а впоследствии обсуждаются между собой.

В-четвертых, отмечен крайне низкий интерес к истории и современности своей страны. Исторические знания скудны, хаотичны. Как правило, подростки называют наиболее известных исторических личностей, но путаются в эпохах, крайне редко называют значимые даты с привязкой к ним исторических событий. Более глубокие знания, например, о конкретных достижениях, победах, иных важных событиях, у них отсутствуют. Побуждение порассуждать о правильности или неправильности тех или иных исторических решений

вызывают либо непонимание, либо необдуманные и спонтанные ответы.

В-пятых, у исследуемой группы подростков отсутствует интерес к региону своего рождения и проживания. Об этом свидетельствуют крайне низкий уровень знаний о том, что находится непосредственно вокруг них. Подростки называют улицы, площади, здания в своем населенном пункте, официальные и неофициальные названия тех или иных мест. Однако при этом не знают значение наименований, исторических личностей, в честь которых названы города, улицы, площади, не знают и не понимают культурного и исторического значения архитектуры.

В-шестых, в процессе исследования установлено, что мало кто из данных подростков выезжал за пределы своего субъекта, района либо даже города. Из 26 человек только 7 посещали соседние регионы, 5 бывали в г. Москве. Знания о стране в целом формируются благодаря школе и просмотру фото и видео в сети Интернет.

В-седьмых, отмечается пренебрежительное отношение к телевидению, которое они считают пережитком прошлого и уделом более старших поколений. Так, 22 подростка сказали, что не смотрят телевизор вообще, а 4 пояснили, что смотрят иногда вместе с родителями. В целом к телевидению они относятся отрицательно, предпочитая ему интернет, в котором, по их мнению, гораздо больше всего интересного и который более удобен для просмотра, а также для понимания людьми их поколения.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы.

Во-первых, в ходе проведенного криминологического исследования выявлен ряд относящихся к социокультурной сфере характеристик личности, свойственных подросткам, совершившим преступления, к которым, в частности, относятся такие, как низкий уровень знаний о культуре российского общества и ее современном состоянии, отсутствие потребности в посещении культурных мероприятий и культурном развитии.

Во-вторых, отмечен высокий интерес к криминальной субкультуре, широкие знания о ней и следование ее традициям в повседневности.

В-третьих, выявлена склонность к просмотру примитивного интернет-контента, складывающегося вокруг насилия, жестокости, ненормативной лексики и т.п.

В-четвертых, наблюдается низкий уровень интереса среди подростков к истории и современности как страны в целом, так и региона своего проживания.

В-пятых, установлена склонность к просмотру нецензурируемого контента в сети Интернет, пренебрежительное отношение к телевизионному вещанию.

В-шестых, подобные знания весьма важны в работе с подростками, совершающими преступления и ведущими аморальный и асоциальный образ жизни. Полученные выводы позволяют найти наиболее оптимальные подходы к положительному воздействию на сознание подростков. В частности, расширение кругозора поможет отвлечь от узкоэгоистичных целей и позволит увидеть гораздо более широкие горизонты для личностного развития, включение в культурную жизнь социума должно расширить возможности для привития духовно-нравственных ценностей. Внимание государственных и общественных институтов, осуществляющих профилактическую работу с исследованной категорией подростков, должен привлечь и их особый интерес к Интернету, где следует проявлять большую пропагандистскую активность в подростковой среде. Родителям и школам необходимо уделять серьезное внимание изучению своего региона, города, района, открытию для себя и подростков интересных и важных фактов о тех местах и людях, которые находятся в непосредственной близости от них.

Список литературы:

1. Потапов, С. А. Личность преступника: уголовно-правовой, криминологический и криминалистический аспекты / С. А. Потапов // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. – 2019. – № 4. – С. 37–40.

2. Оконешникова, О. В. Психология личности : учеб. пособие / О. В. Оконешникова. – СПб. : ФГБОУ ВО ПГУПС, 2020. – 52 с.

3. Набиев, Э. Т. Личность преступника и типология личности преступника / Э. Т. Набиев // Интернаука. – 2022. – № 24–3 (200). – С. 28–30.

4. Сердюкова, О. В. Культура, ее роль в жизни современного общества / О. В. Сердюкова, В. Н. Чайкин // Форум. Серия: Наука, культура, образование: актуальные проблемы и перспективы развития. – 2010. – № 2–3. – С. 27–30.

5. Якимова, Е. Н. Значение культуры в жизни современного человека / Е. Н. Якимова // Социально-гуманитарные знания. – 2021. – № 3. – С. 96–101.

6. Коваленко, Е. М. Культура как когнитивная система / Е. М. Коваленко // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2011. – № 3. – С. 182–185.

7. Сиволобова, И. В. Ценностно-смысловая сфера личности: специфика интерпретации / И. В. Сиволобова // Вестник Волгогр. гос. мед. ун-та. – 2005. – № 1 (13). – С. 94–97.

М.А. Аксенова,
старший преподаватель кафедры финансового мониторинга Юридического института Российского университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы

M.A. Aksenova,
Senior Lecturer of the Department of Financial Monitoring of the Law Institute of the Peoples' Friendship University of Russia named after Patrice Lumumba
aksenova_ma@list.ru

DOI: 110.24412/1608-8794-2026-2-201-213

ПОДХОДЫ К АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА В ФИНАНСОВОМ МОНИТОРИНГЕ (ЧАСТЬ I)

Аннотация: *в статье рассматривается искусственный интеллект как объект административно-правового регулирования. Отмечается, что, несмотря на отсутствие самостоятельной правосубъектности, применение искусственного интеллекта способно порождать юридически значимые последствия, в том числе для участников финансовых отношений в сфере финансового мониторинга. В связи с этим обосновывается необходимость формирования специального административно-правового подхода к регулированию искусственного интеллекта, предполагающего закрепление требований к прозрачности, контролируемости, подотчетности и ответственности при разработке и использовании соответствующих технологий в сфере публичного управления.*

Ключевые слова: *искусственный интеллект, финансовый мониторинг, административное право, государственный контроль, цифровизация, правовое регулирование искусственного интеллекта.*

APPROACHES TO ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN FINANCIAL MONITORING (PART I)

Abstract: *the article examines artificial intelligence as an object of administrative and legal regulation. It is noted that, despite the absence of independent legal personality, the use of artificial intelligence may generate legally significant consequences, including for participants in financial relations in the field of financial monitoring. In this regard, the article substantiates the need to develop a special administrative and legal approach to the regulation of artificial intelligence, which should include requirements for transparency, controllability, accountability and responsibility in the development and use of relevant technologies in the sphere of public administration.*

Keywords: *artificial intelligence, financial monitoring, administrative law, state control, digitalization, legal regulation of artificial intelligence.*

Цифровая трансформация государственных институтов неизбежно влечет переосмысление традиционных механизмов правового регулирования и административного контроля. Особое ме-

сто в этом процессе занимает внедрение технологий искусственного интеллекта, способных существенно изменить не только характер управленческих решений, но и саму природу взаимодействия государства, общества и бизнеса.

Использование искусственного интеллекта в административных процедурах предполагает необходимость правового контроля за решениями, которые формируются с применением алгоритмов. Такие решения должны быть обоснованными, достоверными и соответствовать принципу ответственности публичной власти. Если порядок работы автоматизированных систем не урегулирован достаточно четко, возрастает риск нарушения прав участников финансовых отношений.

Ввиду этого вопросы правового обеспечения применения технологий искусственного интеллекта в сфере финансового мониторинга приобретают особую значимость для административно-правовой науки. В условиях цифровой экономики именно государство должно выступать гарантом соблюдения баланса между развитием инновационных технологий и реализацией фундаментальных принципов публичного управления – законности, пропорциональности, прозрачности и подотчетности. Соответственно, формирование правовых механизмов регулирования искусственного интеллекта должно быть направлено не только на повышение эффективности системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, но и на обеспечение доверия к деятельности государственных институтов, исключая риск чрезмерной автоматизации процессов административного принятия решений.

В связи с этим финансовый мониторинг выступает одной из наиболее значимых сфер для исследования административно-правовых механизмов регулирования искусственного интеллекта. Его специфика обусловлена высоким уровнем нормативной регламентации, тесной связью с публичным контролем и необходимостью учета международных стандартов, включая стандарты Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (далее – ФАТФ), Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (далее – ЕАГ), а также рекомендации Совета Европы. В результате именно в сфере финансового мониторинга наиболее отчетливо проявляется необходимость разработки специальных административно-правовых гарантий при применении искусственного интеллекта.

На современном этапе в Российской Федерации правовое регулирование технологий искусственного интеллекта преимущественно закрепляется в стратегических документах и отдельных нормативных

правовых актах, принимаемых для реализации конкретных направлений государственной политики.

На федеральном уровне понятие искусственного интеллекта получило нормативное закрепление в Стратегии развития искусственного интеллекта в Российской Федерации до 2030 года, утвержденной Указом Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» [1]. В этом документе искусственный интеллект трактуется как «комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека (включая поиск решений без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые с результатами интеллектуальной деятельности человека или превосходящие их. Комплекс технологических решений включает в себя информационно-коммуникационную инфраструктуру, программное обеспечение (в том числе в котором используются методы машинного обучения), процессы и сервисы по обработке данных и поиску решений», что легитимирует искусственный интеллект как предмет публичной политики и правового регулирования.

Экспериментальные правовые режимы, введенные Федеральным законом от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона “О персональных данных”», служат основным инструментом апробации механизмов регулирования и позволяют тестировать инновационные решения в условиях ограниченного правового режима [2].

Кроме того, в России принимаются и обсуждаются дополнительные правовые инициативы и нормы, затрагивающие смежные аспекты функционирования искусственного интеллекта: был принят Федеральный закон от 8 июля 2024 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации”», которым урегулированы вопросы рассмотрения случаев причинения вреда жизни, здоровью или имуществу, возникшего при реализации экспериментального правового режима в результате использования решений, разработанных с применением технологий искусственного интеллекта, а также предусмотрено страхование ответственности за причинение такого вреда [3].

В научной и практической правовой среде сегодня ведутся дискуссии относительно регулирования обработки персональных данных в контексте использования искусственного интеллекта, а также правового статуса контента, созданного с помощью таких технологий, включая вопросы авторских прав.

Кроме того, 26 февраля 2026 г. Президент РФ подписал Указ № 116 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам развития технологий искусственного интеллекта». Данный орган осуществляет координацию деятельности по созданию, развитию и внедрению технологий искусственного интеллекта в Российской Федерации и их использованию в отраслях экономики, социальной сфере, системе государственного и муниципального управления, а также обеспечивает согласованные действия федеральных и региональных органов власти, научных и иных организаций по развитию искусственного интеллекта, что подчеркивает стремление Российской Федерации укреплять институциональную и правовую основу внедрения искусственного интеллекта в различные сферы [4].

Правовое регулирование искусственного интеллекта в России на текущем этапе представляет собой гибридную систему, основанную на стратегических документах, экспериментальных правовых режимах, отраслевых законах и активно развивающихся нормативных инициативах. В то же время, с учетом растущего значения искусственного интеллекта в различных сферах общественных отношений, возникает потребность в более четком административно-правовом регулировании.

Административно-правовая природа искусственного интеллекта проявляется в том, что его применение происходит преимущественно в сферах, связанных с публичным управлением и контролем: государственной службе, безопасности, финансовом мониторинге, миграционном и таможенном контроле, оказании государственных услуг. Искусственный интеллект не обладает правосубъектностью в традиционном понимании, но способен порождать последствия: принятие решений, влияющих на права граждан или организаций, автоматическую классификацию данных, формирование выводов для надзорных органов. Следовательно, административно-правовое регулирование должно быть направлено на обеспечение законности применения искусственного интеллекта и ответственности субъектов, использующих такие системы.

Вопрос об ответственности за решения, принимаемые искусственным интеллектом, является ключевым. Международная практика (в том числе в рамках Организации экономического сотрудничества

и развития, Совета Европы, ФАТФ) исходит из принципа, что юридическую ответственность должны нести лица, контролирующие или использующие искусственный интеллект, а не сама система. В праве Европейского союза прослеживается риск-ориентированный подход к регулированию цифровых технологий, при котором объем правовых требований зависит от характера и степени потенциального воздействия соответствующих систем на права и законные интересы субъектов [5]. Данный подход получил развитие в виде классификации систем искусственного интеллекта по степени риска.

К категории минимального риска относятся системы искусственного интеллекта, использование которых не затрагивает права и законные интересы граждан и не создает угроз для безопасности. Для этих систем законодательство устанавливает лишь общие требования к их функционированию, не предполагая введения специализированного контроля.

Системы ограниченного риска не оказывают непосредственного воздействия на фундаментальные права или безопасность, однако требуют информирования пользователей о применении искусственного интеллекта и раскрытия алгоритмических решений. К таким системам можно отнести, например, чат-боты и алгоритмы генерации контента, где административно-правовые требования сосредоточены на обеспечении прозрачности процессов.

К категории с высоким риском относятся решения, способные существенно затрагивать вопросы безопасности, права граждан и ограничение доступа к услугам.

Применительно к сфере финансового мониторинга технологии искусственного интеллекта по своему функциональному значению могут быть отнесены к высокорисковым системам, поскольку ошибки при их использовании способны повлечь юридически значимые последствия, включая приостановление операций, ограничение доступа к финансовым услугам или передачу сведений в уполномоченные органы.

Регламент Европейского союза об искусственном интеллекте применительно к высокорисковым системам предусматривает обязательные требования к прозрачности, устойчивости и наличию человеческого контроля [6].

В России подобная классификация не закреплена в законодательстве, однако ее применение представляется оправданным для целей регулирования искусственного интеллекта. Введение дифференцированного административно-правового режима для каждой категории риска позволяет одновременно стимулировать инновации и обеспе-

чивать защиту прав субъектов, прозрачность процедур и правовую определенность при применении искусственного интеллекта.

С точки зрения административного права искусственный интеллект подлежит регулированию через установление процедурных требований к его использованию государственными органами и организациями, исполняющими публичные функции. К таким требованиям можно отнести: регистрацию и сертификацию ИИ-систем, аудит алгоритмов, обеспечение их прозрачности, а также наличие механизмов обжалования решений, основанных на результатах работы искусственного интеллекта.

Эти принципы находят отражение в зарубежных правовых подходах, в частности в Рекомендации Комитета министров Совета Европы государствам-членам CM/Rec(2020)1 о воздействии алгоритмических систем на права человека, а также в современных исследованиях, посвященных алгоритмической подотчетности, в которых рассматриваются механизмы аудита, мониторинга и обеспечения прозрачности алгоритмических решений в публичном управлении [7; 8].

В административно-правовом контексте субъекты, непосредственно использующие системы искусственного интеллекта, выступают носителями обязанностей по соблюдению законности, прозрачности и безопасности применения искусственного интеллекта, однако характер и объем этих обязанностей дифференцированы в зависимости от типа субъекта и сферы применения технологий. При этом в правовой доктрине сохраняется неопределенность в отношении распределения ответственности между различными участниками жизненного цикла искусственного интеллекта.

Представляется целесообразным выделить трехуровневую модель ответственности участников жизненного цикла искусственного интеллекта: ответственность разработчика за качество алгоритма и обучающих данных; ответственность оператора за корректность эксплуатации системы; ответственность публичного органа за правомерность принятого управленческого решения.

На практике большинство правовых систем исходят из принципа человеческого контроля и ответственности лица, принимающего решение о внедрении и использовании технологии. Данный подход получил отражение в документах Совета Европы и в европейских подходах к регулированию искусственного интеллекта, предусматривающих необходимость процедур контроля, документирования и оценки рисков [9].

Концепция человеческого контроля предполагает, что системы искусственного интеллекта не должны функционировать полностью

автономно в тех случаях, когда их применение способно затрагивать права и законные интересы лиц либо порождать иные юридически значимые последствия. Ключевые решения или существенное влияние на них должны сохраняться за человеком, который способен оценить корректность работы алгоритма, своевременно вмешаться в его функционирование и нести ответственность за результаты применения такой системы. На международном уровне данный принцип рассматривается как необходимый элемент безопасного и надежного использования искусственного интеллекта, прежде всего в высокорисковых сферах. В частности, в европейских подходах к регулированию искусственного интеллекта акцентируется необходимость обеспечения человеческого контроля в качестве одного из ключевых принципов надежного и безопасного функционирования интеллектуальных систем [10].

В российской науке и практике принцип человеческого контроля действительно рассматривается как значимый механизм обеспечения безопасности, прозрачности и подотчетности систем искусственного интеллекта. В научной литературе указывается на необходимость установления четких критериев человеческого контроля над критически важными процессами и подчеркивается, что действующее законодательство не содержит достаточной нормативной проработки таких требований. Одновременно в исследованиях, посвященных прозрачности автоматизированного принятия решений, прямо отмечается, что стандарт такой прозрачности законом не установлен. В этом смысле можно заключить, что в российском праве принцип человеческого контроля активно обсуждается доктринально, однако его прямое формальное закрепление в качестве общего базового стандарта регулирования искусственного интеллекта пока не получило завершенного нормативного оформления [11].

На уровне ведомственного регулирования уже формируются отдельные предпосылки для институционализации принципа человеческого контроля в сфере применения интеллектуальных технологий. В частности, в актах рекомендательного характера Банка России, посвященных вопросам управления риском информационной безопасности и обеспечения операционной надежности кредитных организаций, закрепляется необходимость построения таких организационных и технических механизмов, которые обеспечивали бы управляемость автоматизированных процессов, их проверяемость и возможность своевременного вмешательства уполномоченных субъектов [12].

Одновременно в аналитических материалах Банка России, посвященных применению искусственного интеллекта на финансовом

рынке, прослеживается подход, в соответствии с которым использование алгоритмических систем не должно приводить к устранению человека из процесса принятия юридически и экономически значимых решений. Напротив, за человеком сохраняются функции интерпретации результатов работы системы, оценки их допустимости, коррекции алгоритмического вывода и принятия окончательного решения [13].

С административно-правовой точки зрения такая модель имеет принципиальное значение, поскольку позволяет рассматривать человеческий контроль не только как технический элемент эксплуатации искусственного интеллекта, но и как самостоятельную гарантию законности, подотчетности и правомерности управленческой деятельности. Именно наличие уполномоченного субъекта, способного оценивать результаты функционирования интеллектуальной системы и вмешиваться в ее работу, создает предпосылки для надлежащего распределения ответственности, предупреждения ошибок автоматизированного управления и защиты прав лиц, на которых распространяются последствия алгоритмических решений.

Таким образом, принцип человеческого контроля в рассматриваемой сфере выступает не изолированным организационным требованием, а выражением общего подхода к восприятию искусственного интеллекта как объекта повышенной социальной значимости. Чем выше степень потенциального воздействия алгоритмической системы на права граждан, финансовую устойчивость и публичные интересы, тем более очевидной становится необходимость ее специального административно-правового регулирования.

Искусственный интеллект изначально был технологическим явлением, но его широкое внедрение в государственное управление, включая сферу финансового мониторинга, придало ему черты социального и правового феномена. Вопрос о правовой природе искусственного интеллекта – один из наиболее дискуссионных в современной науке, что обусловлено двойственным характером данной технологии: с одной стороны, она выступает объектом правового регулирования, а с другой – становится функциональным инструментом реализации публично-властных полномочий.

В отечественной доктрине выделяются два подхода: инструментальный, при котором искусственный интеллект рассматривается как совокупность алгоритмов, выполняющих вспомогательные функции, и антропоморфный, допускающий возможность признания его самостоятельным участником правоотношений. Согласно позиции П.М. Мохата, искусственный интеллект следует рассматривать как особую категорию киберфизических систем, способных к самообуче-

нию, принятию решений и взаимодействию с внешней средой без непосредственного участия человека, что обосновывает необходимость выработки новых правовых конструкций для его регулирования [14, с. 56-57].

В административно-правовом аспекте искусственный интеллект проявляется прежде всего как объект нормативного воздействия и контроля со стороны государства. В отличие от частноправовых сфер, где регулирование направлено на баланс интересов сторон, административно-правовой режим предполагает подчинительный характер отношений и наличие властных полномочий. Следовательно, искусственный интеллект в системе государственного управления должен рассматриваться не только как технология, обеспечивающая обработку больших данных, но и как элемент административного процесса, подлежащий правовому надзору и оценке на соответствие принципам публичного управления.

Правовое регулирование использования систем искусственного интеллекта требует сочетания императивных и диспозитивных методов, обеспечивающих баланс между эффективностью государственного контроля с применением искусственного интеллекта и соблюдением прав субъектов. Как подчеркивает О. А. Ястребов, внедрение интеллектуальных технологий в систему публичного управления должно «способствовать формированию новой модели ответственности, основанной на взаимодействии человека и технологии» [15]. В научной литературе подчеркивается, что внедрение технологий искусственного интеллекта в различные сферы общественных отношений сопровождается трансформацией подходов к правовому регулированию и требует формирования комплексных юридических механизмов их контроля и применения [16, с. 324]. Активно развиваются различные концепции правового регулирования искусственного интеллекта, предлагающие новые модели осмысления его правовой природы, границ применения и механизмов контроля, в том числе в контексте использования алгоритмических систем в публично значимых сферах [17].

В связи с этим представляется обоснованной постановка вопроса о формировании в административном праве особого института технологической ответственности, применимого к использованию систем искусственного интеллекта в публично значимых сферах. Содержание данного института не сводится к традиционной юридической ответственности за уже совершенное правонарушение, а предполагает более сложную конструкцию, включающую распределение обязанностей между разработчиком, оператором, пользователем и контролирующим

субъектом, установление требований к безопасному проектированию и эксплуатации алгоритмических систем, а также закрепление обязанностей по предотвращению вреда, обеспечению проверяемости решений и возможности вмешательства человека.

Предложенный комплексный подход, включающий дифференциацию по степени риска и принцип человеческого контроля, выступает практическим выражением института технологической ответственности и необходимым элементом создания полноценной нормативной основы регулирования искусственного интеллекта.

В административно-правовой перспективе внедрение технологий искусственного интеллекта в систему финансового мониторинга можно рассматривать как формирование нового типа публичного контроля, основанного на использовании цифровых инструментов анализа и обработки данных. В данном случае речь идет не просто о применении отдельных технологических решений, а о трансформации механизмов административного надзора, при которой алгоритмические системы становятся частью управленческой инфраструктуры государства. Такой подход предполагает сочетание публично-властных полномочий органов государственной власти с использованием технологических средств обработки информации, при одновременном сохранении процедурных гарантий защиты прав участников финансовых отношений.

В юридической науке подчеркивается необходимость переосмысления правовой сущности информации в условиях цифровых технологий, что обусловлено расширением использования автоматизированных систем и требует более точного понятийного аппарата [18, с. 221-222].

Важным элементом правового регулирования в этой сфере является закрепление ответственности, возникающей в связи с использованием интеллектуальных технологий при осуществлении публичных функций. Развитие института технологической ответственности предполагает формирование специального нормативного регулирования, посвященного обращению систем искусственного интеллекта в сфере публичного управления. В рамках такого регулирования должны быть установлены категории субъектов, участвующих в разработке, внедрении и эксплуатации интеллектуальных систем, определены формы их юридической ответственности, а также закреплены процедуры выявления и расследования возможных нарушений. Отдельного внимания требуют механизмы компенсации вреда, причиненного автоматизированными решениями. В практическом плане подобные ситуации могут выражаться в необоснованной блокировке финансовых

операций, неправомерной передаче информации в надзорные органы либо в нарушении прав субъектов персональных данных. При этом нормативное регулирование должно сочетать достаточную правовую определенность с гибкостью, позволяющей учитывать динамичное развитие цифровых технологий.

Наряду с этим использование алгоритмических систем в публичной сфере предполагает внедрение риск-ориентированного подхода к административно-правовому регулированию. Его сущность заключается в дифференциации требований к применению интеллектуальных технологий в зависимости от уровня потенциального воздействия таких систем на права граждан и публичные интересы. Реализация подобной модели позволяет обеспечить пропорциональность государственного вмешательства и одновременно создать условия для дальнейшего развития инновационных технологических решений.

Необходимо институционализировать принцип человеческого контроля как базового элемента административно-правового механизма регулирования применения искусственного интеллекта. Закрепление данного принципа предполагает обязательное участие человека в принятии юридически значимых решений, возможность вмешательства в работу алгоритмов и наличие процедур проверки корректности автоматизированных выводов, что способствует повышению прозрачности административных процессов и обеспечивает персонализацию юридической ответственности.

Предложенная модель распределения ответственности между основными субъектами, вовлеченными в жизненный цикл систем искусственного интеллекта, может стать перспективным направлением систематизации правового регулирования искусственного интеллекта. К числу таких субъектов относятся разработчики алгоритмических решений, операторы технологической инфраструктуры, а также государственные органы, использующие результаты алгоритмического анализа при принятии управленческих решений.

Развитие указанных правовых механизмов должно сопровождаться формированием комплексной институциональной системы административно-правового регулирования применения искусственного интеллекта в рамках режима противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Список литературы

1. О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации : указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 (в ред. от 15 февраля 2024 г.) //

Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 41, ст. 5700; 2024. – № 8, ст. 1074.

2. О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве, об особенностях обработки персональных данных при формировании региональных составов данных и предоставления доступа к региональным составам данных и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных» : федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 17, ст. 2701.

3. О внесении изменений в Федеральный закон «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» : федеральный закон от 8 июля 2024 г. № 169-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2024. – № 29, ст. 4091.

4. О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам развития технологий искусственного интеллекта : указ Президента РФ от 26 февраля 2026 г. № 116 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202602260005 (дата обращения: 04.04.2026).

5. Recommendation of the Council on Artificial Intelligence // OECD Legal Instruments. – URL: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0449 (дата обращения: 04.04.2026).

6. Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) № 300/2008, (EU) № 167/2013, (EU) № 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act) // Official Journal of the European Union. – 2024. – URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj/eng (дата обращения: 04.04.2026).

7. Recommendation CM/Rec(2020)1 of the Committee of Ministers to member States on the human rights impacts of algorithmic systems : adopted on 8 April 2020 // Council of Europe. – URL: https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts (дата обращения: 04.04.2026).

8. Horneber, D. Algorithmic Accountability / D. Horneber, S. Laumer // Business & Information Systems Engineering. – 2023. – Vol. 65, № 6. – P. 723–730.

9. Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law // Council of Europe. – 2024. – URL: https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/the-framework-convention-on-artificial-intelligence (дата обращения: 04.04.2026).

10. Ethics Guidelines for Trustworthy AI / High-Level Expert Group on Artificial Intelligence // European Commission. – Brussels, 2019. – URL: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai (дата обращения: 04.04.2026).

11. Холопов, А.В. Искусственный интеллект в государственном управлении: проблемы внедрения в Российской Федерации / А. В. Холопов // Вестник науки. – 2026. № 1 (94). Т. 4. С. 707–725. – URL: https://cyberleninka.ru/article/n/

iskusstvennyy-intellekt-v-gosudarstvennom-upravlenii-problemy-vnedreniya-v-rossiyskoy-federatsii (дата обращения: 04.04.2026).

12. Методические рекомендации Банка России от 21 марта 2024 г. № 7-МР «По управлению риском информационной безопасности и обеспечению операционной надежности» // Вестник Банка России. – 2024. – № 14.

13. Применение искусственного интеллекта на финансовом рынке: текущий статус и условия дальнейшего развития : доклад для общественных консультаций // Банк России. – М., 2025. – URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/185193/Consultation_Paper_20112025.pdf (дата обращения: 24.04.2026).

14. Морхат, П.М. Искусственный интеллект: правовой взгляд / П.М. Морхат. – М. : Буки Веди, 2017. – 257 с.

15. Ястребов, О.А. Дискуссия о предпосылках для присвоения роботам правового статуса «электронных лиц» / О.А. Ястребов // Вопросы правоведения. – 2017. – № 1. – С. 189–203.

16. Ястребов, О.А. Искусственный интеллект в правовом пространстве / О.А. Ястребов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2018. – Т. 22, № 3. – С. 314–327.

17. Ястребов, О.А. Правосубъектность электронного лица: теоретико-методологические подходы / О.А. Ястребов // Государство и право. – 2018. – № 8. – С. 107–118.

18. Иванский, В.П. Правовая сущность информации в условиях использования цифровых технологий / В.П. Иванский // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2025. – Т. 29, № 1. – С. 221–234.

И. А. Мирошников,
старший преподаватель кафедры административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина Саратовской государственной юридической академии

I. A. Miroshnikov,
Senior Lecturer of the Department of Administrative and Municipal Law named after Professor Vasily Mikhailovich Manokhin of the Saratov State Law Academy
ia.miroshnikov@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-214-220

ИСПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЙ О ПРИЗНАНИИ ИНФОРМАЦИОННЫХ МАТЕРИАЛОВ ЭКСТРЕМИСТСКИМИ

Аннотация: *исполнение решений о признании информационных материалов экстремистскими является логичным продолжением производства и осуществляется путем внесения соответствующего материала в Федеральный список экстремистских материалов. Цель статьи состоит в разработке положений относительно аспектов исполнения решений о признании информационных материалов экстремистскими. Исследованы различные подходы к исполнению решений о признании информационных материалов экстремистскими, отраженные в юридической литературе. Сделан вывод о необходимости устранения коллизий между нормами КАС РФ и Закона о противодействии экстремистской деятельности в части сроков направления решения на исполнение в Минюст России.*

Ключевые слова: *административный судебный процесс, административное судопроизводство, признание информационных материалов экстремистскими, Федеральный список экстремистских материалов.*

FULFILLMENT OF DECISIONS ON THE RECOGNITION OF INFORMATION MATERIALS AS EXTREMIST

Abstract: *the execution of decisions on the recognition of information materials as extremist is a logical continuation of the production and is carried out by adding the relevant material to the Federal List of Extremist Materials. The purpose of the article is to develop provisions on aspects of the enforcement of decisions on the recognition of information materials as extremist. Various approaches to the execution of decisions on the recognition of information materials as extremist, reflected in the legal literature, are investigated. It is concluded that it is necessary to eliminate conflicts between the norms of the Code if administrative procedure of the Russian Federation and the Law on Countering Extremist Activity regarding the timing of sending a decision for execution to the Ministry of Justice of Russia.*

Keywords: *administrative judicial process, administrative legal procedure, recognition of information materials as extremist, Federal list of extremist materials.*

Вопрос о юридической природе исполнительного производства в правовой доктрине является дискуссионным. Так,

О.С. Рогачева отмечает, что традиционно исполнительное производство рассматривается в качестве стадии судебного процесса, в рамках которой происходит реализация субъективных прав, установление которых состоялось в рамках судебного решения [1, с. 421]. Другая точка зрения, которую разделяет большинство ученых-административистов, состоит в том, что исполнительное производство (административное принудительно-исполнительное производство, административное производство по делам об административно-устранимых деликтах) в рамках структуры административного процесса относится к административно-юрисдикционному процессу (административно-охранительному процессу, исполнительному административно-охранительному процессуальному праву) [2, с. 335; 3, с. 179, 4, с. 68]. Заслуживает внимания позиция О.В. Исаенковой, которая рассматривает исполнительное право в качестве самостоятельной отрасли российского права, предмет которой составляет исполнительное производство [5, с. 8-9].

Принимая во внимание проанализированные позиции, исполнительное производство будет рассматриваться нами в качестве вида административно-юрисдикционного процесса. Однако необходимость исследования при изучении производства по административным делам о признании информационных материалов экстремистскими порядка исполнения судебных решений, особенностей ведения федерального списка экстремистских материалов обусловливается тем, что исполнение решения суда в механизме судебной защиты является ее логическим продолжением. Таким образом, выстраивается логика механизма судебной защиты. Как подчеркивает П.И. Кононов, внесудебный и судебный административный процесс связаны и после принятия решения суда, поскольку оно подлежит исполнению компетентным органом [6, с. 336].

Справедливо отмечается, однако, что законодательством при регулировании исполнительного производства подразумевается принудительное, а не добровольное исполнение. Последнее, впрочем, называется наиболее предпочтительным способом восстановления права, нормальным итогом судебной деятельности в отсутствии отказа исполнить предписание суда, содержащееся в резолютивной части решения [7, с. 88]. Специфика исполнения конститутивных решений, к которым следует относить и решения по административным делам о признании информационных материалов экстремистскими, состоит в отсутствии четко закрепленного механизма их исполнения [8, с. 82].

Действительно, механизм принудительного исполнения решения суда о признании информационных материалов экстремистскими

в смысле Федерального закона «Об исполнительном производстве» отсутствует [9]. Более того, он видится маловероятным, поскольку основным исполнителем становится Минюст России, а принудительное исполнение по законодательству об исполнительном производстве осуществляет подведомственная ему ФССП России. При нормальном стечении обстоятельств орган будет исполнять требования, содержащиеся в судебном решении, однако вопрос о возможности правового понуждения к исполнению решения суда в случае, если материал, признанный экстремистским, по тем или иным причинам не вносится в Федеральный список, остается нерешенным.

В данном контексте представляется обоснованным со стороны суда вынесение частного определения, являющегося гарантией обеспечения законности [10, с. 91]. За его неисполнение лицо может быть подвергнуто судебному штрафу.

В то же время со стороны Минюста России должно применяться дисциплинарное взыскание к лицам, допустившим неисполнение или несвоевременное исполнение предписания суда. Справедливо отмечается, что применение мер дисциплинарной ответственности должно быть именно обязанностью, а не правом субъекта дисциплинарной власти, поскольку эффективность ответственности опосредована ее неотвратимостью [11, с. 31-32].

Порядок исполнения решения суда в части конфискации экстремистских материалов не установлен. В литературе предлагается возложить эту обязанность на МВД России [12, с. 213]. Данное предложение не вполне соотносится с компетенцией органа, в связи с чем полагаем, что надлежащим субъектом, исполняющим решение в данной части, должна быть ФССП России. Для понимания последовательности действий необходимо внести изменения в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» и издать приказ Минюста России о порядке конфискации экстремистских материалов, поскольку ныне действующая ст. 104 Федерального Закона «Об исполнительном производстве» в большей степени относится к исполнению судебных актов, принятых на основании ст. 104.1 УК РФ и 3.7 КоАП РФ.

Ответственным за ведение федерального списка экстремистских материалов является Департамент по защите национальных интересов от внешнего влияния Минюста России. В законодательстве зарубежных стран обязанности по исполнению аналогичных судебных актов возлагаются на иные органы. В Республике Казахстан (далее – РК) специальный учет материалов, признанных экстремистскими, ведет Комитет по правовой статистике и специальным учетам Генеральной

прокуратуры РК [13]. В Республике Беларусь данное полномочие закреплено за Министерством информации.

Российский законодатель при выборе органа, ответственного за ведение федерального списка экстремистских материалов, сделал правильный выбор в пользу Минюста России, поскольку полномочие по ведению различных реестров, предусмотренное подп. 25 п. 20 Положения о Минюсте России, изначально заложено в компетенцию органа [14]. Нецелесообразным видится передача данного полномочия прокуратуре хотя бы исходя из того, что именно прокурор инициирует признание информационного материала экстремистским.

Федеральный список экстремистских материалов содержит сведения о признанных в установленном административным процессуальным законодательством порядке экстремистскими информационных материалах. Данный список ведется в электронном виде, является открытым, подлежит размещению на официальном сайте Минюста России, содержит информацию о порядковом номере материала, его наименовании, индивидуализирующих признаках в строгом соответствии с резолютивной частью судебного решения, реквизитах судебного акта и дате внесения материала в данный список. Внесение материала осуществляется на основании поступившего судебного решения путем подготовки в течение девяти дней с момента его поступления проекта распоряжения Минюста России. При этом внесение материала в список происходит в течение десяти дней с момента поступления судебного решения [15]. В данном случае несоответствие срока, установленного ведомственным актом, нормативным срокам не является коллизией, поскольку их сокращение служит мерой поддержания исполнительской дисциплины [16, с. 10].

Примечательно, что положение Минюста России содержит упоминание исключения экстремистских материалов из федерального списка. Однако процессуальный порядок (за исключением пересмотра судебных актов) признания материала не являющимся экстремистским законодательство не содержит. Теоретически данное требование должно рассматриваться по общим правилам административного искового производства с привлечением в качестве ответчика Минюста России, поскольку требование обращено непосредственно к данному органу, и представителей прокуратуры, по инициативе которой материал был признан экстремистским, как заинтересованных лиц.

Спорным (то есть исковым) характер данного производства является ввиду того, что вступившим в законную силу и исполненным судебным актом факт содержания в материале экстремисткой идеологии уже установлен, и задача лица, обращающегося в данном

случае в суд, – доказать обратное. Иными словами, в данной ситуации возникает спор о праве или законности судебного решения, которое ранее было принято. Так, по аналогии существуют иски о признании отрицательного факта, например, о признании задолженности отсутствующей [17, с. 74].

Целесообразность выделения данного производства обусловлена отсутствием надлежащего основания для пересмотра первоначального решения по новым обстоятельствам, поскольку в условиях развития общественных отношений возможно переосмысление отдельных явлений, рассматривающихся на текущий момент в качестве экстремистских, и изменение текста нормативного правового акта законодателем, что само по себе не относится к перечню указанных оснований.

Кроме того, обнаружена коллизия между положениями КАС РФ и Закона о противодействии экстремистской деятельности. Так, ст. 265.10 со ссылкой на общую норму устанавливает, что копия решения суда не позднее следующего дня после его принятия направляется лицам, участвующим в деле, а также в Минюст России и Роскомнадзор. в то время как ст. 13 Закона о противодействии экстремистской деятельности устанавливает трехдневный срок направления в Минюст России копии решения суда и самих экстремистских материалов.

В теории государства и права при коллизии норм актов равной юридической силы предписывается применять более новую норму, между общим и специальным актами равной юридической силы предпочтение отдается специальному, между кодифицированным и некодифицированным актами надлежит выбирать кодифицированный [18, с. 363]. В связи с этим по всем критериям надлежит использовать срок, установленный КАС РФ, а норму Закона о противодействии экстремистской деятельности привести в соответствие.

Таким образом, исполнение судебного акта не является стадией административного судебного процесса, а образует самостоятельное административно-юрисдикционное производство, однако непосредственно связано с реализацией функции правосудия. Принудительное исполнение в части внесения информационного материала в Федеральный список экстремистских материалов невозможно – оно осуществляется Минюстом России самостоятельно на основе судебного решения. Предлагается при неисполнении в добровольном порядке судебных решений по делам о признании информационных материалов экстремистскими использовать со стороны суда меру воздействия в виде частного определения, а со стороны Минюста России – применение мер дисциплинарных взысканий к лицам, допустившим данное нарушение.

Процессуальный порядок (за исключением пересмотра судебных актов) признания материала не являющимся экстремистским законодательство не содержит, однако исключение из Федерального списка экстремистских материалов упоминается в порядке его ведения, утвержденном Минюстом России. Представляется, что данное требование может быть рассмотрено по общим правилам административного искового производства с привлечением в качестве ответчика Минюста России и представителей прокуратуры, по инициативе которой материал был признан экстремистским, как заинтересованных лиц.

Список литературы:

1. Административное судопроизводство : учебное пособие для бакалавриата, магистратуры, специалитета по направлениям «Юриспруденция» и «Судебная и прокурорская деятельность» / Ю.Н. Старилов, С.Н. Махина, Ю.Б. Носова, О.С. Рогачева ; под ред. Ю.Н. Старилова. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2025. – 624 с.

2. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. – М. : ДМК Пресс, 2025. – 635 с.

3. Административно-процессуальное право России : в 2 ч. Ч. 1 : учебник для вузов / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2025. – 311 с.

4. Стахов, А.И. Внесудебное административно-процессуальное право России : учебник для вузов / А.И. Стахов, П.И. Кононов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2025. – 244 с.

5. Исаенкова, О.В. Проблемы исполнительного права в гражданской юрисдикции : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / О.В. Исаенкова. – Саратов, 2003. – 46 с.

6. Кононов, П.И. Несколько тезисов в поддержку интегративного понимания административного процесса / П.И. Кононов // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – Т. 18, № 3. С. 328–338.

7. Стрельцова, Е.Г. Добровольное исполнение / Е.Г. Стрельцова // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. – 2017. – № 3 (31). – С. 88–93.

8. Кошелева, И.А. Проблемы исполнимости судебных решений, выносимых по преобразовательным искам / И.А. Кошелева // Вестник Новосиб. гос. ун-та. Серия: Право. – 2009. – Т. 5, № 2. – С. 73–83.

9. Об исполнительном производстве : федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 41, ст. 4849; 2025. – № 52, ч. 1, ст. 8353.

10. Мамедов, Э.Э. Частное определение суда первой инстанции в гражданском судопроизводстве и ответственность за его неисполнение / Э.Э. Мамедов // Юридический вестник Самарского университета. – 2023. – Т. 9, № 2. – С. 90–95.

11. Дисциплинарная ответственность: правовые механизмы обеспечения эффективности в системе государственной службы / М.Б. Добробаба, М.В. Пресняков, С.Е. Чаннов. – М. : Норма, 2023. – 352 с.

12. Липатова, Ж.Н. Деятельность прокуратуры и совершенствование правовых основ в сфере противодействия распространению экстремистских материалов / Ж.Н. Липатова // Пробелы в российском законодательстве. – 2014. – № 3. – С. 210–213.

13. Об утверждении Правил ведения, использования и хранения специальных учетов лиц, привлеченных к ответственности за осуществление террористической деятельности, а также организаций и информационных материалов, признанных судом террористическими, и лиц, привлеченных к ответственности за совершение экстремизма, а также организаций и информационных материалов, признанных судом экстремистскими : приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 24 марта 2016 г. № 49 // Казахстанская правда. – 2016. – № 148 (28274).

14. Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации : указ Президента РФ от 13 января 2023 г. № 10 (в ред. от 17 сентября 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 3, ст. 553; 2025. – № 38, ст. 5538.

15. О порядке ведения федерального списка экстремистских материалов : приказ Минюста России от 11 декабря 2015 г. № 289 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2016. – № 7.

16. Гончаров, В.В. Повышение исполнительской дисциплины в системе исполнительной власти как необходимое условие ее оптимизации / В.В. Гончаров // Проблемы экономики и юридической практики. – 2009. – № 5. – С. 9–12.

17. Султанов, А.Р. Иск о признании отсутствия задолженности – установление негативного факта? / А.Р. Султанов // Евразийская адвокатура. – 2020. – № 6 (49). – С. 71–75.

18. Теория государства и права : учебник / В.Л. Кулапов, Р.А. Осипов. – Саратов : Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2024. – 496 с.

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

E.V. Vinogradova,
Doctor of Law, Professor,
Chief Researcher of the Sector
of Constitutional Law and
Constitutional Justice of the Institute
of State and Law of the Russian
Academy of Sciences
evisfrf@gmail.com

DOI: 110.24412/1608-8794-2026-2-221-226

РОССИЙСКОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ И ИСТОКИ ОТЕЧЕСТВЕННОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА: ВКЛАД С.Е. ДЕСНИЦКОГО В ТЕОРИЮ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

Аннотация: *в статье рассматривается вклад первого русского профессора права С.Е. Десницкого (ок. 1740–1789) в развитие теории разделения властей в контексте российского Просвещения. Анализируется предложенная им оригинальная четырехчленная модель властей (законодательная, судительная, наказательная, гражданская), ее теоретические основания, связь с идеями Просвещения. Проект Десницкого заложил первые систематические основы отечественного конституционализма, обогнав свое время и предвосхитив многие элементы будущих правовых реформ.*

Ключевые слова: *российское Просвещение, С.Е. Десницкий, разделение властей, конституционализм, законодательная власть, независимый суд, история правовой мысли.*

THE RUSSIAN ENLIGHTENMENT AND THE ORIGINS OF DOMESTIC CONSTITUTIONALISM: S.E. DESNITSKY'S CONTRIBUTION TO THE THEORY OF SEPARATION OF POWERS

Abstract: *this article examines the contribution of the first Russian professor of law, S.E. Desnitsky (c. 1740–1789), to the development of the theory of separation of powers in the context of the Russian Enlightenment. It analyzes his original four-member model of powers (legislative, judicial, punitive, and civil), its theoretical foundations, and its connection with Enlightenment ideas. Desnitsky's project laid the first systematic foundations of domestic constitutionalism, ahead of its time and anticipating many elements of future legal reforms.*

Keywords: *Russian Enlightenment, S.E. Desnitsky, separation of powers, constitutionalism, legislative power, independent court, history of legal thought.*

XVIII столетие – эпоха Просвещения, формируются идеи верховенства разума, естественных прав человека – время, когда теории, которые широко обсуждаются в европейских странах, превращаются в политико-правовые концепты, утверждающие принцип общественного договора и разделение властей, призывая к прогрессу через науку и критику церковных догм. Приверженцы идей Просвещения появляются и в России. Один из самых ярких и при этом долгое время недооцененных отечественных мыслителей этого периода – Семён Ефимович Десницкий, первый русский профессор права.

Особое место в творчестве Десницкого занимает трактат «Представление об учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи» (1768), в котором он излагает идеи Просвещения с учетом российской исторической и социальной специфики. Десницкий, выделяя самостоятельные ветви власти, предлагает введение выборного Сената с имущественным цензом, обосновывает необходимость независимого суда присяжных и городского самоуправления.

Актуальность обращения к наследию Десницкого сегодня определяется несколькими обстоятельствами. Во-первых, его работы представляют собой недостаточно изученный пласт предыстории российского конституционализма – той его стадии, когда идеи правового государства и разделения властей осознавались как инструмент модернизации самодержавной власти. Во-вторых, методология Десницкого, связывающая политические институты с уровнем экономического развития («охотничье», «пастушеское», «земледельческое» и «коммерческое» состояния), намного опережает свое время и предвосхищает современные социологические подходы к праву. В-третьих, несмотря на то что проект не был реализован, многие его идеи (независимость судей, суд присяжных, гласность процесса) воплотятся в России. Правда, это произойдет лишь столетие спустя в ходе реформ Александра II.

Цель статьи показать, каким образом идеи российского Просвещения в интерпретации Десницкого способствовали становлению отечественного конституционализма, и определить место его концепции разделения властей в истории русской правовой мысли, проанализировать проект Десницкого, сравнить его с западными аналогами эпохи Просвещенного абсолютизма, проанализировать механизмы сдержек и противовесов, предложенные мыслителем. В статье анализируется модель Десницкого о разделении властей, определяются границы его вклада в отечественный конституционализм.

Теория разделения властей – одна из фундаментальных идей европейского Просвещения, связываемая в общественном сознании

прежде всего с именами Дж. Локка и Ш. Монтескье. Однако создание отечественной историографической модели политико-правовых знаний, необходимость которой убедительно обоснована исследованиями, проводимыми в Институте государства и права Российской академии наук [1–3], обусловливает особое внимание к отечественным источникам права. Активизация внимания исследователей к российскому правовому наследию – это способ сохранения своего цивилизационного кода, демонстрация того, что Россия на протяжении столетий создавала для себя и предлагала миру оригинальные правовые концепции, основанные на идеях справедливости, державности, соборности [4; 5].

Семён Ефимович Десницкий, первый русский профессор права, чья деятельность заложила фундамент для развития университетского юридического образования и теоретической юриспруденции в России. Вне сомнения он ключевая фигура процесса формирования теоретических основ отечественной правовой науки второй половины XVIII в. Главным вкладом Десницкого в методологию права стала идея отказа от господствовавшей тогда теории естественного права в ее схоластическом понимании и теоретическое обоснование перехода к контекстно новому сравнительно-историческому анализу. Для развития отечественной политико-правовой мысли большое значение имеет предложенная С.Е. Десницким идея разделения властей, учитывающая российскую специфику. Десницкий полагал необходимым наличие трех ветвей власти – «законодательной, судительной и наказательной»[1]. Его проект конституционных преобразований, изложенный в работе «Представление об учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи» (1768), представляет собой уникальную попытку соединить политико-правовые идеи Просвещения с российской самодержавной традицией и заложить основы отечественного конституционализма.

Он стал первым русским профессором права, который начал читать лекции на русском языке и содействовал открытию кафедры отечественного законоведения [6], получив поддержку самой Екатерины II. Будучи не чиновником, а университетским ученым, он занял редкую для своего времени позицию независимого эксперта, что позволило ему отвлечься от сиюминутных проблем и сосредоточиться на широких концептуальных обобщениях.

«Представление об учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи», которое «сочинял в императорском Московском университете юриспруденции доктор

[1] Кроме того, он обосновывал необходимость формирования «гражданской власти», понимая под ней «четвертую власть» – городское самоуправление.

Семен Десницкий», ставило целью «предложить свое мнение здесь о учреждении в вашей империи законодательной, судительной и наказательной власти» [7, с. 292] российской императрице.

Главными, по мнению Десницкого, в государстве являются три власти: законодательная, исполнительная и судительная. Их основные функции – «законы делать, судить по законам и производить суд во исполнение» [7, с. 294]. При этом он особо отмечал важное условие, которое состояло в том, чтобы «одна власть не выходила из своего предела в другую» [7, с. 296].

Его проект предусматривал реализацию законодательной власти монархом совместно с однопалатным Сенатом. Избрание в Сенат депутатов в количестве до 800 человек должно было осуществляться из всех сословий с цензом, определяемым для каждого в отдельности. Он подчеркивает демократические начала при формировании Сената, отмечая, что «российская монархия самоеда приглашает быть участником законодательной власти» [8, с. 233]. Срок избрания Десницкий определял в пять лет с возможностью переизбрания на три срока. Особо подчеркивалось равноправие всех сенаторов.

Организация судебной власти, по замыслу Десницкого, предполагала полное отделение судопроизводства от администрации. Он считал необходимым, чтобы «по крайней мере в восьми местах известное число судей безотступно присутствовало», а в каждом из этих мест судительная власть «должна состоять из двенадцати человек» [7, с. 295].

Наказательную власть Десницкий предлагал сосредоточить в руках воевод в губерниях и провинциях, которые назначаются непосредственно монархом. При этом жалобы на действия воевод принимает губернский суд и рассматривает их публично.

Таким образом, русский профессор создает теоретическую основу отечественной модели «разделения властей», необходимую для формирования правовой государственности. На протяжении многих лет его концепция не была востребована отечественной политико-правовой наукой. Сегодня она получила свой шанс влияния на историко-правовую модель российской государственности.

Ключевое отличие концепции Десницкого от западных теорий заключалось в трактовке роли монарха: «Монарх всероссийский в Российской церкви и империи есть самодержец» [9, с. 242], а законодательная власть выше всех прочих и в полном значении принадлежит только ему. Он спроектировал Сенат, судебную и наказательную власть таким образом, что они могли сдерживать произвол монарха. Десницкий стремился, по его собственному выражению, «приноровить учреждение таких властей к нынешнему возвышающемуся рос-

сийскому монаршескому состоянию» [9, с. 248]. Он также отказался от классической для Запада двухпалатной системы: введение палаты лордов как сословного органа дворянства, способной отменять решения нижней палаты, он считал неприемлемым и настаивал на равноправии всех сословий, включая крестьян и горожан.

Проект Десницкого не был реализован, но это обстоятельство не умаляет его значения. Он впервые в России разработал целостную концепцию разделения властей, сознательно адаптированную к национальным условиям, и заложил основы для последующих конституционных идей. Десницкий обосновал необходимость независимого суда, суда присяжных, гласного и состязательного процесса – принципов, которые лишь столетие спустя воплотились в судебной реформе Александра II [10]. Кроме того, его идеи о равноправии всех сословий перед законом и о сословно-бессословном представительстве намного опережали свое время.

Как отмечают современные исследователи [11, 12], Десницкий рассматривал право не как совокупность произвольных установлений власти, а как результат исторического развития общества, обусловленного изменениями в экономической структуре и социальном укладе. Тем самым он заложил основы социологического и экономического подхода к праву в России.

Его идеи, в частности проект конституционной монархии с однопалатным представительным Сенатом и независимым судом, стали важнейшей вехой в истории отечественной политико-правовой мысли, заложили прочный теоретический фундамент для грядущих конституционных преобразований и по праву обеспечили Десницкому место одного из основоположников российского конституционализма.

Список литературы:

1. Горбань, В.С. О значении и отдельных аспектах современной историографии и историософии политико-правовой мысли / В.С. Горбань, В.С. Груздев // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2023. – Т. 18, № 6. – С. 11–30.

2. Жуков, В.И. Российское образование: истоки, традиции, проблемы / В.И. Жуков. – М. : Маркетинг, 2001. – 848 с.

3. Савенков, А.Н. Философия права в России как идейно-теоретическая основа национальной правовой идеологии: история, современность, перспективы / А.Н. Савенков // Государство и право. – 2023. – № 8. – С. 7–23.

4. Грацианский, П.С. Десницкий / П.С. Грацианский. – М. : Юрид. лит., 1978. – 111 с.

5. Евсеев, А.В. Идеи просвещенной монархии и законотворчество в период царствования Екатерины II / А.В. Евсеев, А.О. Лядов, И.И. Мушкет // История государства и права. – 2001. – № 2. – С. 20–25.

6. Виноградова, Е.В. «Прав искусство» в истории российского образования (1724–1917 гг.) / Е.В. Виноградова, М.В. Раттур // Право и управление. – 2022. – № 10. – С. 36–42.

7. Десницкий, С.Е. Представление о учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи / С.Е. Десницкий // Избранные произведения русских мыслителей второй половины XVIII века : в 2 т. – М. : Гос. изд-во полит. лит., 1952. – Т. 1. – С. 292–334.

8. Десницкий, С.Е. Слово о прямом и ближайшем способе к научению юриспруденции, в публичном собрании императорского Московского университета… говоренное… июня 30 дня 1768 года / С.Е. Десницкий // Избранные произведения русских мыслителей второй половины XVIII века : в 2 т. – М. : Гос. изд-во полит. лит., 1952. – Т. 1. – С. 187–235.

9. Десницкий, С.Е. Юридическое рассуждение о вещах священных, святых и принятых в благочестие, с показанием прав, какими оные у разных народов защищаются… говоренное… апреля 22 дня 1772 года / С.Е. Десницкий // Избранные произведения русских мыслителей второй половины XVIII века : в 2 т. – М. : Гос. изд-во полит. лит., 1952. – Т. 1. – С. 236–256.

10. Виноградова, Е.В. Правовой дискурс формирования российской социальной идентичности на рубеже XIX–XX вв. в нарративе солидарности поколений: историографический аспект / Е.В. Виноградова, М.В. Раттур // Государство и право. – 2024. – № 12. – С. 160–171.

11. Истратий, В.В. О терминологии речей С.Е. Десницкого, посвященных преподаванию юриспруденции / В.В. Истратий // Славянская историческая лексикология и лексикография. – 2019. – № 2. – С. 49–63.

12. Соколова, Е.С. Надсословная монархия в идеологических и государственно-правовых практиках России (середина XVII – первая треть XIX в.) / Е.С. Соколова. – М. : Юрлитинформ, 2021. – 300 с.

А.А. Мохов,
доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Центра научных исследований Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

A.A. Mokhov,
Doctor of Law, Professor, Chief Researcher of the Center for Scientific Research at All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of the Russian Federation)
med-farm-law@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-227-234

ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ МЕДИЦИНЕ – АДЕКВАТНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Аннотация: *в статье рассматриваются вопросы правового регулирования промышленной медицины на современном этапе развития государства и общества. В связи с ростом потребности в развитии национальной промышленности, ее обеспечения квалифицированными кадрами, снижении уровня заболеваемости и смертности работников промышленности, повышения продолжительности жизни граждан, экспертами предлагается ускоренное развитие промышленной (производственной) медицины, что потребует формирования отправных правовых норм, а также реализации комплекса управленческих и иных мероприятий на уровне отдельных отраслей экономики, регионов, территорий, сферы здравоохранения.*

Ключевые слова: *организация здравоохранения, законодательство об охране здоровья граждан, промышленная (производственная) медицина, развитие законодательства о промышленной медицине, специальные правовые режимы.*

ADEQUATE LEGAL REGULATION FOR DOMESTIC INDUSTRIAL MEDICINE

Abstract: *the article discusses the issues of legal regulation of industrial medicine at the current stage of development of the state and society. Due to the growing need for the development of national industry, its provision with qualified personnel, the need to reduce the level of morbidity and mortality among industrial workers, and to increase the life expectancy of citizens, experts propose the accelerated development of industrial (production) medicine, which will require the formation of initial legal norms about it, as well as the implementation of a set of managerial and other measures at the level of individual sectors of the economy, regions, and the healthcare sector.*

Keywords: *healthcare organization, legislation on public health protection, industrial medicine, development of legislation on industrial medicine, special legal regimes.*

В последние годы вновь возрастает интерес к отраслевым решениям, которые принимались в нашей стране в период индустриализации для решения задач в области охраны здоровья граждан, здоровьесбережения. Жизнь показала правоту тех политических и общественных деятелей, экспертов, кто радел за сохранение и раз-

витие национальной экономики, ее промышленного потенциала. Не случайно этот вопрос периодически затрагивается в поручениях Президента РФ В.В. Путина [1], государственных программах [2] и иных документах.

Новая индустриализация [3] не может быть реализована без адекватных, стоящих перед обществом и государством задач, поддержания и развития человеческого потенциала [4]. Социально-экономическое и пространственное развитие страны требуют таких решений, которые позволяли бы сохранять и поддерживать здоровье человека, членов его семьи в условиях длительного либо постоянного пребывания рядом с рабочим местом, иногда не самых благоприятных природно-климатических условиях, при наличии производственных и иных неблагоприятных факторов, способствовать нивелированию имеющихся рисков для жизни и здоровья с учетом достижений биомедицинской науки и практики.

Нельзя не обратить внимание на фактическое исчерпание потенциала использования иностранных трудовых ресурсов (временный характер, постепенное удорожание, наличие угроз и рисков по ряду видов безопасности, рост дефицита квалифицированных кадров и др.).

В новейших документах стратегического планирования ставятся задачи по увеличению продолжительности жизни, снижению смертности населения, повышению удовлетворенности качеством жизни (средой обитания, медицинской помощью и др.) [5]. В долгосрочном плане социально-экономическая политика будет меняться, в связи с чем всё актуальнее становится вопрос об эффективном медико-биологическом обеспечении работников промышленности, а также членов их семей в различных условиях труда, местах жительства (пребывания).

Опыт советской индустриализации показал практическую востребованность так называемой цеховой медицины. Медики были максимально приближены к работникам крупных и средних предприятий. На определенное количество работников приходился один цеховой врач (терапевт, акушер-гинеколог и др.), формировалась оргструктура (здравпункт). Цеховые врачи были в прямом контакте с врачами поликлинического звена (как правило, собственного), а также многопрофильного стационара, что упрощало и ускоряло лечебно-диагностический процесс (направление при первой необходимости работника сразу с предприятия к специалистам на консультации и (или) госпитализацию), способствовало раннему выявлению заболеваний, упрощало реальное (а не «бумажное») диспансерное наблюдение.

Крупные предприятия (как правило, от 4–5 тыс. работников) создавали собственные медико-санитарные части, в состав которых

входили: здравпункты, поликлиника, стационар, профилакторий, иные подразделения (при необходимости). Различали медсанчасти закрытого (обслуживали только работников предприятия, организации) и открытого типа (членов семей работников, иногда и иных граждан конкретного населенного пункта) [6, 7].

В конце 90-х гг. XX в. в связи с резкими организационными, финансовыми, управленческими и иными изменениями в экономике (шоковая терапия, разукрупнение предприятий, массовые банкротства и др.) и национальном здравохранении (переход к бюджетно-страховой медицине, развал ведомственной медицины и др.) судьба значительной группы медико-санитарных частей была предрешена.

В настоящее время интерес к производственной медицине как разделу медицины, изучающему различные аспекты оптимизации трудовых процессов в промышленности, на транспорте, в энергетике и иных отраслях реального сектора экономики с целью повышения работоспособности, профилактики заболеваний работающих и формирования профессионального долголетия, вновь возрастает.

Система обязательного медицинского страхования изначально не была ориентирована на решение сложных задач, связанных с обслуживанием работающих граждан (с более высокими рисками), профилактику профессиональных заболеваний и др. Особо остро этот вопрос стоит в части сохранения здоровья мужского населения (высокая смертность в трудоспособном возрасте, производственный травматизм, профессиональные болезни и др.).

Частично имевшийся медико-биологический потенциал страны удалось сохранить. Оказалась востребованной организационная структура, клиническая и научная база организаций, центров, начавшая в свое время формироваться для решения задач по медико-биологическому обеспечению стартовавшего в послевоенные годы атомного проекта СССР.

После ряда неоднократных и довольно болезненных изменений и преобразований в настоящее время в соответствии с Указом Президента РФ от 2 июля 2024 г. № 568 «Вопросы Федерального медико-биологического агентства» [8] медицинская помощь работникам организаций отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях РФ осуществляется организациями Федерального медико-биологического агентства (далее – ФМБА России).

В одной из статей, подготовленных сотрудниками ФМБА России, перечислены основные задачи промышленного здравоохранения: оказание квалифицированной медико-социальной помощи, обеспечение

постоянной готовности к оказанию медицинской помощи в условиях возникновения чрезвычайных и аварийных ситуаций на обслуживаемых предприятиях и территориях [9]. От себя также укажем на способность промышленной медицины в целом снять если не все, то основную часть проблем, имеющихся с оказанием медицинской помощи иностранным работникам (трудовым ресурсам – мигрантам). Ряд отраслей и крупных хозяйствующих субъектов пока не способны отказаться от рабочей силы из-за рубежа.

Фактически в ФМБА России и его подразделениях сохранен подход, практиковавшийся в СССР, модернизированный и оптимизированный с учетом имеющихся в распоряжении федерального органа и подведомственных ему учреждений ресурсов, действующей нормативной правовой базы, современных технологий.

Например, структура Южного окружного медицинского Центра профессиональной патологии ФМБА России состоит из здравпунктов, цеховых терапевтов, профпатологов поликлиник (водолазные врачи), профпатолога Центра профпатологии [10].

Ключевым в документе, регулирующем деятельность ФМБА России, является указание на отдельные отрасли и отдельные территории (соответствующий перечень утверждается Правительством РФ). Следовательно, ФМБА России, специалисты подведомственных организаций охватывают лишь часть работников промышленности (реального сектора экономики).

Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [11] различает виды медицинской помощи (первичная, специализированная и др.), условия (амбулаторно, стационарно и др.), а также формы ее оказания (экстренная, неотложная, плановая). В целом промышленная медицина полностью соответствует установленным отраслевым федеральным законом требованиям к медицинской помощи. В то же время в анализируемом законе мы не найдем каких-либо упоминаний о цеховой, промышленной либо производственной медицине. Статья 41 указанного закона допускает установление особенностей организации оказания медицинской помощи населению закрытых административно-территориальных образований, территорий с опасными для здоровья человека факторами и отсылает нас к перечню, устанавливаемому Правительством РФ [12, 13], на что выше уже обращалось внимание.

Помимо ст. 41 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» можно также обратить внимание на ст. 25, 26 и некоторые другие,

устанавливающие особенности оказания медицинской помощи отдельным группам граждан.

Иные организации и территории, где компактно расположены крупные хозяйствующие субъекты, промышленные предприятия, находятся за пределами сферы интересов, компетенции ФМБА России.

Современный социально ориентированный и ответственный бизнес, преимущественно крупный и средний, положительно относится к вопросам разработки и реализации комплекса мероприятий по сохранению и укреплению здоровья своих работников. Более того, они готовы развивать соответствующую инфраструктуру, вкладывать средства [14], но при определенных условиях.

Следует также обратить внимание на следующие важные положения Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Наряду с государственной системой здравоохранения существует частная система здравоохранения, представленная медицинскими организациями, действующими на базе частной собственности, а также индивидуальными предпринимателями. Все чаще на социально значимых рынках, в том числе и на рынке медицинских услуг, наряду с государственными организациями успешно функционируют и организации частного сектора. Более того, предпринимаются попытки развития медицинской деятельности на принципах государственно-частного партнерства.

Наряду с общим правовым режимом [15] деятельности хозяйствующих субъектов в здравоохранении (доступ на рынок, требования к лицензированию, общий порядок осуществления контрольно-надзорных мероприятий в отношении субъектов и др.), развиваются специальные правовые режимы, предусматривающие отдельные особенности для некоторых субъектов (дозволения, преференции, ограничения, запреты). Наибольшее развитие в России в настоящее время получают нормы преференциального характера, способствующие стимулированию активности в отдельных сферах деятельности (в особенности высокотехнологичных) [16].

В качестве примеров также можно указать положения, закрепляющие специфику медицинской деятельности в Международном медицинском кластере, Свободном порте «Владивосток».

О наличии потребности в развитии промышленной медицины и принятия на себя соответствующих обязательств последние годы заявляют представители независимых профсоюзов [17], некоторые крупные хозяйствующие субъекты – отраслевые флагманы (в сфере добычи полезных ископаемых, транспорта и др.).

Большинство из них уже сегодня тратят значительные собственные средства на медицину (например, на обязательные медицинские осмотры работников), но оперативностью и качеством оказываемых услуг остаются недовольны. Остро стоит вопрос производственного травматизма и его последствий для работодателей. До конца не отработаны вопросы маршрутизации пациентов (несовершенная федеральная и региональная нормативная правовая база, рамочные договоры о медицинском обслуживании прикрепленного контингента и др.).

Некоторые предприятия и организации, руководствуясь ч. 4 ст. 24 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», позволяющей работодателям вводить в штат должности медицинских работников и создавать подразделения (кабинет врача, здравпункт, медицинский кабинет, медицинскую часть и другие подразделения), оказывающие медицинскую помощь работникам организации, создали и поддерживают работу собственных медико-санитарных частей.

При положительном политическом решении о возрождении на новом организационном и технологическом уровне промышленной медицины (в части предприятий и организаций, а также их работников, не подпадающих под категорию обслуживаемых ФМБА России) придется оперативно вносить необходимые и достаточные отправные положения о промышленной медицине в Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», а также в налоговое и иное законодательство (в части финансирования промышленной медицины, ее доступа к бюджетным средствам и средствам системы обязательного медицинского страхования, гарантий и льгот для предприятий и организаций, создающих для обслуживаемого контингента собственные медицинские организации, сети таких организаций).

Это может быть как отправной статьей, посвященной промышленной медицине, так и несколькими статьями, положения которых корреспондируют друг другу. Необходимо закрепить понятие «промышленная медицина», ее виды (функционирующую исключительно либо преимущественно за счет бюджетных средств, средств предприятий и организаций, а также средств обязательного медицинского страхования; обслуживающую своих работников либо работников и членов и семей, а также иных жителей населенных пунктов, например, при отсутствии местной сети).

Отсылочные нормы к постановлениям Правительства РФ и приказам федерального органа исполнительной власти РФ могут быть посвящены закреплению обслуживаемых медико-санитарными частями

контингентов, маршрутизации пациентов (например, в части оказания высокотехнологичной медицинской помощи) и другим вопросам, позволяющим в системном единстве обеспечивать преемственность, этапность помощи.

В завершение представляется возможным сделать следующие выводы.

Во-первых, отечественный опыт развития цеховой медицины, а также современной промышленной, как показывает практика (ФМБА России, предприятий и организаций коммерческого сектора), является положительным, способствует достижению стоящих перед обществом и государством задач в сфере охраны здоровья населения.

Во-вторых, в Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» уже имеются отправные положения, позволяющие нашим предприятиям заниматься медико-биологическим обеспечением своих работников. Однако нормы носят фрагментарный характер (в основном речь идет о медицинских осмотрах), в связи с чем на практике возникает ряд сложностей с практическим достижением задач, стоящих перед работодателями.

В-третьих, развитие промышленной медицины на научной основе требует формирования для нее законодателем специального правового режима как единой системы правовых норм, задающих организационные, финансовые, управленческие начала, направленных на стимулирование предприятий и организаций к созданию и поддержанию собственных медико-санитарных частей.

Список литературы:

1. Перечень поручений о мерах по развитию фармацевтической промышленности : утв. Президентом РФ 7 февраля 2016 г. № Пр-226 // Справ.-правовая система «Гарант».

2. О федеральном бюджете на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов : федеральный закон от 28 ноября 2025 г. № 426-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2025. – № 48, ч. 1, ст. 7237.

3. Лагута, В.С. Новая индустриализация в России как часть тенденции развития производственного сектора / В.С. Лагута // Компетентность. – 2021. – № 8. – С. 32–35.

4. Самарская, Н.А. Человеческий капитал: анализ понятия и новое трактование в условиях индустриализации 4.0 / Н.А. Самарская, А.А. Солдатов // Экономика труда. – 2025. – № 4. – С. 403–416.

5. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» : указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2024. – № 20, ст. 2584.

6. Об утверждении табелей оснащения мягким инвентарем больниц, диспансеров, родильных домов, медико-санитарных частей, поликлиник, амбулаторий : приказ Минздрава СССР от 15 сентября 1988 г. № 710 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

7. Об организации медицинской помощи работающим на предприятиях промышленности, строительства, транспорта, связи в условиях обязательного медицинского страхования населения : приказ Минздравмедпрома РФ от 23 июня 1994 г. № 130 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

8. Вопросы Федерального медико-биологического агентства : указ Президента РФ от 2 июля 2024 г. № 568 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2024. – № 28, ст. 4002.

9. Уйба, В.В. Промышленная медицина: ее роль и перспективы развития в системе ФМБА России / В.В. Уйба, Б.И. Лавер, В.Н. Кулыга // Медицина экстремальных ситуаций. – 2019. – № 2. – С. 261–267.

10. Ивашова, И.С. Промышленная медицина: опыт и проблемы / И.С. Ивашова, А.В. Ванин, Д.А. Моисеенко // Клиническая практика. – 2017. – № 1. – С. 11–17.

11. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 48, ст. 6724.

12. Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов : постановление Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 508 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 29, ст. 3019.

13. Распоряжение Правительства РФ от 21 августа 2006 г. № 1156-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 35, ст. 3774.

14. Шмелева, Е.Ю. Опыт внедрения систем менеджмента профессионального здоровья и производственной безопасности на российских предприятиях / Е.Ю. Шмелева, А.Е. Былинкина // Бюллетень науки и практики. – 2016. – № 10. – С. 216–218.

15. Правовые режимы экономической деятельности / отв. ред. И.В. Ершова. – М. : Проспект, 2023. – 270 с.

16. Громова, Е.А. Стимулирующие правовые режимы предпринимательской деятельности в сфере цифровых инноваций и технологий : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / Е.А. Громова. – Казань, 2024. – 43 с.

17. Игнатова, О. Федерация независимых профсоюзов предложила возродить производственную медицину / О. Игнатова // Рос. газ. – 2024. – 25 июня.

Д.Х. Сайдумов,
доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, профессор кафедры истории Чеченского государственного педагогического университета

D.Kh. Saidumov,
Doctor of Law, Leading Researcher of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Professor of the Chechen State Pedagogical University
bulatto@mail.ru

Р.А. Джашеев,
аспирант Московского университета «Синергия»

R.A. Dzhasheev,
Postgraduate Student of the Moscow University «Synergy»
bottrus@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-235-246

ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ И КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: 100 ЛЕТ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ФЕДЕРАТИВНОЙ СОВЕТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ 1925 ГОДА

Аннотация: *в статье анализируется история развития российского конституционализма. Конституционное законодательство оказывает фундаментальное влияние на государственность, устанавливает ее правовые основы и определяет структуру власти. Конституция закрепляет суверенитет государства, систему органов государственной власти и принципы их взаимодействия. В ходе исследования проиллюстрированы характерные черты Конституции РСФСР, утвержденной постановлением XII Всероссийского съезда Советов от 11 мая 1925 г. Несмотря на свой солидный юбилей (100 лет), она имеет особую историческую и научную ценность для российского общества. Конституция РСФСР 1925 г. юридически оформила вхождение Российской Социалистической Федеративной Советской Республики в состав СССР, разграничив предметы ведения Союза и республики, закрепив ее суверенные права в общегосударственных вопросах. Для понимания особенностей правового механизма советских конституций был проведен сравнительно-исторический анализ эволюции конституционного законодательства до принятия Конституции РФ 1993 г. На основе полученных данных сделаны выводы о трансформации российской конституционно-правовой мысли.*

Ключевые слова: *российский конституционализм, конституция, государственность, демократические основы, конституционное законодательство.*

STATEHOOD AND CONSTITUTIONAL LEGISLATION: 100 YEARS OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN SOCIALIST FEDERAL SOVIET REPUBLIC 1925

Abstract: *the article analyzes the history of the development of Russian constitutionalism. Constitutional legislation exerts a fundamental influence on statehood, establishes its legal*

foundations, and determines the structure of power. The Constitution consolidates the sovereignty of the state, the system of government bodies, and the principles of their interaction. The study illustrates the characteristic features of the RSFSR Constitution, approved by the resolution of the XII All-Russian Congress of Soviets on May 11, 1925. Despite its significant centenary jubilee, this Basic Law holds special historical and scientific value for Russian society. The 1925 RSFSR Constitution legally formalized the entry of the Russian Socialist Republic into the USSR, delimiting the jurisdictions of the Union and the republic, and securing its sovereign rights in nationwide matters. To understand the specific features of the legal mechanism of Soviet constitutions, a comparative-historical analysis of the evolution of constitutional legislation prior to the adoption of the 1993 Constitution of the Russian Federation is conducted. Based on the data obtained, conclusions are drawn regarding the transformation of Russian constitutional and legal thought.

Keywords: *Russian constitutionalism, constitution, statehood, democratic foundations, constitutional legislation.*

Настоящая статья посвящена исследованию места и роли Конституции РСФСР 1925 г. в эволюции отечественного конституционного законодательства. Особое внимание уделяется анализу ее нормативно-правовых положений, заложивших институциональные и концептуальные основы в последующие этапы российского конституционализма. Прослеживается преемственность отдельных принципов и норм вплоть до современной Конституции РФ 1993 г. Такой подход, сквозь призму различных эпох, экономических и политических реалий, позволяет по истечении столетия оценить вклад основополагающего документа 1925 г. в становление государственности.

Ф. Лассаль в своей речи, посвященной сущности конституции, обратил внимание на важность ясности науки, исключения произвольных воззрений. По его мнению, научная мысль, освобожденная от предубеждений, выводит заключения из себя самой, устраняя ложные мнения. Автор полагает, что понятие и суть конституции невозможно раскрыть исключительно юридическими категориями. Конституционное искусство и конституционная мудрость проистекают из точного осознания ее содержания [1, с. 5].

Конституция – это одновременно закон и больше, чем закон. После принятия государством она наделяется принципами незыблемости и жесткости, в связи с чем Основной Закон страны не может быть изменен обычным законодательным путем, а требует особой процедуры (референдумов, участия субъектов федерации и т.д.). Мысли Ф. Лассаля о том, что «по общему представлению народов конституция есть нечто гораздо более священное, незыблемое и неизменное, чем обыкновенный закон» [1, с. 6], пережили самого философа и не утратили своей актуальности.

Конституция РСФСР принята 11 мая 1925 г. XII Всероссийским съездом Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов (далее – Съезд Советов) [2]. Несмотря на то, что ее текст схож с Конституцией 1918 г., прослеживаются некоторые новеллы в структуре и содержательной части документа [3].

Г.Д. Садовникова, соглашаясь с мнением Т.Я. Хабриевой, полагает, что конституция является не только эталоном и мерилом для других законов, она обеспечивает их соответствие потребностям многонационального народа РФ. В отношении Конституции РСФСР 1925 г. автор подчеркивает волю российского народа на единство совместного развития с народами СССР [4].

В целом эволюция конституционного законодательства РСФСР, его интеграция в общественную систему и адаптация к обстоятельствам того периода сохраняла определенную классовую основу, отдавая приоритет диктатуре пролетариата [2]. Как отмечает Г.Д. Садовникова, «во главу ставились интересы трудящихся, что отражает традиционно присущее россиянам уважение к человеку труда» [4, с. 47]. Конституция РСФСР 1925 г. признавала власть за советами рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов (ст. 2 раздела I главы 1).

В гл. 6 Конституции РСФСР 1925 г. регламентируется верховенство власти Съезда Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов, состоявшего из представителей городских (1 депутат на 25 тыс. избирателей) и губернских Съездов Советов (1 депутат на 125 тыс. жителей). В период между съездами, которые созывались Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом (ВЦИК) не реже двух раз в год, высшей властью Республики наделялся ВЦИК (ст. 24–30, гл. 6 Конституции РСФСР 1925 г.). С.Р. Чеджемов констатирует, что закрепленный в Конституции РСФСР 1925 г. сессионный принцип работы Съезда Советов мало отличался от установок Конституции РСФСР 1918 г. Такая система осуществления властных полномочий применялась до принятия Конституции СССР 1936 г. [5], однако в отличие от предыдущего варианта в Конституции 1925 г. конкретизируется правовое закрепление государственной собственности, определяются полномочия Съезда Советов и ВЦИК (гл. 2), появляются институты централизации, позволяющие ВЦИК, его Президиуму отменять, изменять и приостанавливать распоряжения народных комиссариатов РСФСР (ст. 43).

Согласно Конституции РСФСР 1925 г. законодательные, распорядительные и контролирующие полномочия находились в ведении ВЦИК, тем самым власть концентрировалась в определенных классах

общества, объединенных в систему Советов, имевших выборную (представительную) основу. В ней не предполагалось разделение властей (на представительную, исполнительную и судебную), референдумов и т.д. Основной Закон РСФСР 1925 г. гарантировал диктатуру пролетариата в целях борьбы с буржуазией и реализацией коммунизма, исключающего деление на классы и государственную власть (ст. 1).

Например, в соответствии со ст. 15 Конституции РСФСР 1925 г. вся земля, леса, недра, воды, а равно фабрики и заводы, железнодорожный, водный и воздушный транспорт и средства связи признавались социалистической государственной собственностью. Данный институт получил развитие в последующей Конституции СССР 1936 г. и разработанном на основании конституционно-правовых норм отраслевом законодательстве. В Конституции СССР 1977 г. роль государственной собственности усиливается.

Глава 4 Конституции РСФСР 1925 г., регулировавшая порядок деятельности государственных органов автономных республик и областей, явилась нововведением для правовой системы того времени. Внедрение институтов основных законов (конституций) на местах послужило толчком к развитию принципов федерализма (ст. 44).

А.Н. Чашин в хронологии организации местной власти упоминает о преемственности Конституцией РСФСР 1925 г. некоторых основ правового регулирования вопросов организации местной власти из Конституции 1918 г. [6], где низшими представительными органами считались советы депутатов городов и селений, а на региональном уровне власть отправлялась съездами советов (гл. 5 Конституции РСФСР 1925 г.).

Факт того, что Конституция РСФСР 1925 г. принята в условиях изменения государственного устройства после образования СССР, повлиял на распределение полномочий между уровнями власти. Часть полномочий была передана союзным органам. Уточнялись и корректировались отдельные положения, регулирующие порядок формирования исполнительных органов и их подчинения вышестоящим инстанциям. Исторический опыт правовой адаптации к изменениям, связанным с новыми политическими и государственными реалиями, использовался в ходе дальнейшего развития отечественного федерализма.

По точному замечанию Ю.А. Свирина, Конституция РСФСР 1925 г. «внесла значительные изменения в регулирование статуса местных органов власти», а также «регулировала вопросы взаимоотношений в системе местных Советов, отношения между вышестоящими и нижестоящими исполкомами, взаимоотношения всей системы местных исполкомов

с ВЦИК, СНК и народными комиссариатами» [7]. В Конституции РСФСР 1925 г. закреплялось, что на региональном уровне (край, область, губерния и т.д.) высшей властью в пределах своей компетенции является съезд советов (ст. 49). Исполнительные комитеты, избираемые съездами, осуществляли власть в период между съездами. Это соответствовало общей логике государственной системы управления того времени, где съезды советов на разных уровнях формировали органы власти и контроля. «В новой редакции Конституции РСФСР 1925 г. было предусмотрено включение местных органов управления в единую систему органов государственной власти автономных республик» [8, с. 120]. Несмотря на сохранившуюся подчиненность местной власти центральному уровню, круг ее полномочий был расширен.

Ряд исследований подчеркивают, что Конституцией РСФСР 1925 г. провозглашены «свобода совести; свобода слова и печати; свобода союзов; предоставление полного, всестороннего и бесплатного образования и др.» [9, с. 42]. Имеют место суждения о том, что «эволюция конституционного регулирования социальной справедливости по большей части продиктована дискурсом Советского государства, его идеологическим наполнением», начинающим свой путь от закрепления прав рабочего класса к «постепенной отмене ограничений для некоторых слоев общества, расширению социальных прав и гарантий», что в итоге привело к «конституционно установленному равенству всех граждан государства, обеспечению их широким кругом социальных прав» [9, с. 47].

Имели свои особенности и нормы Конституции РСФСР 1925 г., регулирующие активные и пассивные избирательного права. В примечании к ст. 68 указанные права предоставлялись всем пребывающим на территорию РСФСР гражданам других союзных советских республик. Вместе с тем по смыслу ст. 69 не могли избирать и быть избранными некоторые слои населения (лица, использующие наемный труд в целях извлечения прибыли, живущие на пассивные доходы (проценты, с капитала, имущества и т.д.), частные торговцы, коммерческие посредники, духовные служители религиозных культов всех вероисповеданий, монахи и др.).

Впоследствии избрание нового политического и экономического направления повлекло за собой отмену нормативных актов СССР и РСФСР в современной России. В частности, отменен ряд постановлений о борьбе с нетрудовыми доходами. Этот процесс был связан с систематизацией законодательства и реализацией механизма «регуляторной гильотины», направленных на устранение неактуальных и противоречивых норм.

В настоящее время отечественный законодатель предпочитает использовать понятия «пассивный доход» или «доход от пассивной деятельности» (п. 2 ст. 246.3, п. 4 ст. 309.1 НК РФ). Вследствие изменений политических и экономических реалий конституционально закреплены права на предпринимательскую деятельность, органу исполнительной власти установлены требования содействовать развитию предпринимательства и частной инициативы (ст. 34, 114 Конституции РФ). Тем не менее об исторической связи с советским правовым наследием свидетельствует наличие в некоторых актах органов исполнительной власти нового поколения юридических терминов, присущих Конституции 1925 г. (ст. 69).

Например, в разъяснительном письме Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Министерства финансов РФ от 19 сентября 2011 г. № 03-04-05/6-670 по вопросам налогообложения стоимости выигрышей и призов, превышающих размер, указанный в п. 28 ст. 217 Налогового кодекса РФ, используется понятие «нетрудовые доходы» [10]. В курсе лекций по налоговому праву Д. В. Тютин ссылается на исследование О. А. Борзуновой и приводит аналогичный пример – при разработке второй части Налогового кодекса РФ авторы гл. 23 классифицировали доходы физических лиц, облагаемые по повышенной ставке, как нетрудовые [11].

Несмотря на то, что российская экономика существенно отличается от советской, ценностные ориентиры прошлого периода, направленные на обеспечение равенства, до сих пор находят отражение в современной политике. М. А. Павлова пишет о том, что в настоящее время некоторые вопросы, касающиеся напрямую социальной справедливости, влияют и на развитие России как федеративного государства. Роль федерализма в развитии и обеспечении социальной справедливости в данном случае весьма значима, т.к. определяет возможности для распределения полномочий между федеральным центром и регионами, предоставляет возможность решать социальные проблемы на местном уровне [9, с. 47]

Конституция РСФСР 1925 г. является значимым шагом в становлении советской государственности. Она закрепила вхождение республики в состав СССР, отражала идеи социалистического устройства, в связи с чем ее положения в известной мере были производными от Конституций 1918 и 1924 гг.

История российской Конституции – это часть общего мирового процесса конституционного развития, проходящего путь от первых идей об Основном Законе в сознании общества до их реализации и приятия. Уникальный путь России заключается в том, что она

прошла сквозь трудные переломные этапы, не выпадавшие на долю многих других государств. Особенности прошлых лет демонстрируют значимость конституции как документа высшей юридической силы, требовавшего точного и правильного направления государственности в различных внутренних и внешних политических условиях.

Конституции принимались в советский период, некоторые их идеи сохранили свою актуальность. Благодаря накопленным знаниям, правоприменительным и правотворческим навыкам, труду ученых, на основе опыта предыдущих поколений, их достижений и ошибок в 1993 г. разработана и принята современная Конституция РФ, по своей технике и содержанию соответствующая общемировым стандартам.

В разумной степени сохраняя правопреемственность, но вместе с тем следуя истинным демократическим принципам правового государства, текущая Конституция РФ в качестве источника власти признает многонациональный народ РФ [12]. Конституционное законодательство РФ на современном этапе гарантирует равенство прав и свобод, независимого от «происхождения имущественного или должностного положения, религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям» (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ 1993 г.). В ней запрещается ограничение прав граждан по признакам социальной принадлежности. Государственность современной России находит выражение в признании многонациональным народом ее суверенитета и незыблемости демократической основы.

Конституция РСФСР 1925 г. заложила основы федеративного устройства, которые впоследствии эволюционировали и повлияли на современные конституционные принципы России. Статья 13 указанной Конституции закрепляла такие принципы федерализма, как равенство наций (запрещалось угнетение национальных меньшинств или ограничение их равноправия); право на самоопределение (отдельные национальности могли выделяться в автономные советские социалистические республики и области); обеспечение возможности свободного пользования родным языком на съездах, в суде, школе, управлении и общественной жизни [2].

Пройдя вековой путь эволюции, идеи национального равноправия и суверенитета трансформировались в современную модель разграничения властных полномочий. В настоящее время Конституция РФ 1993 г. служит фундаментальной основой для конституций и уставов субъектов РФ. Особе значение в новейшем конституционализме приобретает федерализм, служащий отправной точкой для развития конституционно-правовых процессов. В России он представляет собой динамичную конструкцию государственного устройства, эволю-

ционирующую под влиянием исторических перемен, политических трансформаций и правовых инноваций.

Ключевую роль в этом процессе играют конституции республик, интегрированные в федеративную систему. Они выступают инструментом гармонизации общенациональной целостности и региональных особенностей. Переход к федеративному устройству после распада СССР берет начало в переломный период 1990-х гг., когда прекращение существования Советского государства спровоцировало волну деклараций о суверенитете. Своеобразным «Рубиконом» стало подписание в 1992 г. Федеративного договора, ратифицированного большинством республик, определившего рамки распределения полномочий между центром и субъектами нашей страны. Всенародное голосование по Конституции РФ в декабре 1993 г. ознаменовало эпоху конституционно согласованного федерализма. Конституция РФ предоставила республикам право разрабатывать собственные основные законы при условии их соответствия федеральным нормам. К середине 1990-х гг. республики, входящие в состав Российской Федерации, приняли свои конституции, однако этот этап характеризовался значительной неоднородностью.

В начале 2000-х гг. при Президенте РФ В.В. Путине в стране начинается системная нормализация правового пространства: нормативные акты 2000–2002 гг. ввели механизмы конституционного контроля, республики приступили к приведению в соответствие своих основных законов. Этот этап продемонстрировал эффективность конституционного процесса как инструмента нейтрализации дезинтеграционных тенденций и укрепления федеративной системы, обеспечивающего согласованность принципов равенства субъектов РФ и единства правового поля.

Эволюция конституций республик служит своего рода парадигмой проявления особенностей формирования современного российского федерализма, отличающегося последовательностью компромиссов между консолидацией центра и распределением власти. Текущая Конституция РФ провозглашает паритет всех 89 субъектов РФ, включая 24 республики (ст. 65–79). Высшие акты республик нередко закрепляют этнотерриториальный подход, направленный на охрану языков и традиций, что подчеркивает многокультурный характер государства и укрепляет союз его равноправных народов (ст. 68).

Законодательные преображения 2000-х гг. ускорили процесс гармонизации правовых предписаний. Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» 2001 г. упорядо-

чил принципы территориального устройства. Произведена нормализация конституций и уставов субъектов РФ, устранены диспропорции в правовом регулировании. Эта трансформация стала иллюстрацией адаптивности федерализма к внутренним и глобальным вызовам.

Конституции республик преобразовались от средств утверждения автономии (1990-е гг.) к элементам консолидации (2000-е гг.), где общие федеральные компетенции (ст. 72 Конституции РФ) превалируют над региональными особенностями. Такое воплощение соответствует концепции «сотруднического федерализма», когда субъекты участвуют в общенациональном законотворчестве через Совет Федерации, обеспечивая баланс интересов центра и регионов. На примере Чеченской Республики был исследован процесс принятия и развития одной из конституций субъекта РФ [13].

Внесенные и одобренные общероссийским голосованием в 2020 г. поправки в Конституцию РФ ограничили региональные отклонения от федеральных норм, усилили принцип единства государственной политики и иерархию властных полномочий без ущерба для федеративных основ. Теоретически это подтверждает идею о пластичности федерализма в полиэтнических странах, где конституционное развитие действует как барьер сепаратизму, сохраняя при этом культурную самобытность.

Конституции республик продолжают видоизменяться, реагируя на цифровую трансформацию, экономическую консолидацию и внешнеполитические изменения. Реформы 2000-х гг. (создание федеральных округов, стандартизация избирательного процесса) обеспечили соответствие республиканских конституций общероссийским стандартам, укрепив правовую конструкцию федерализма. Академическое значение этого процесса заключается в обогащении теории федеративных отношений. Российский опыт демонстрирует переход от асимметричной модели (с различиями в статусе субъектов федерации) к равновесной системе, обеспечению единства государства без нивелирования региональной самобытности. Как отмечают в своих исследованиях Д.Х. Сайдумов [14–16], М.Х. Сайдумов [16], конституции республик в Российской Федерации придают федерализму свойства гибкой конструкции, способствующей сближению центра и его административно-территориальных единиц. Этот опыт не только стабилизировал государство после распада СССР, но и обогатил мировую доктрину федерализма, предложив модели баланса суверенитета в полиэтничных типах общества.

В 2020 г. эволюция взглядов на правопреемственность Российской Федерацией наследия СССР, роль международных договоров и практики в формирования этого положения нашла свое закрепление в ст. 67.1

Конституции РФ [12]. Развитие российского конституционализма имеет свои уникальные черты, подтверждающие абсолютную ценность Основного Закона страны. На современном этапе Конституция РФ отстаивает государственность, отражая как общие мировые демократические взгляды, так и традиционный многонациональный характер народа. Она занимает исключительное место в качестве прототипа постсоциалистических правовых реалий, разработанного на основе фундаментальных принципов естественного права, экономического, культурологического и географического своеобразия.

Россия, объединенная тысячелетней историей, сохраняет память предков, идеалы и веру в Бога, а также правопреемственность в развитии Российского государства (ч. 2 ст. 67.1 Конституции РФ). Данная концепция подчеркивает непрерывность государственного существования и преемственность в международных отношениях, что важно для сохранения статуса и репутации России как государства цивилизации.

В своей работе А.А. Контарев приводит книгу С. Хантингтона, «в которой он обосновывал мысль, что с распадом СССР мир вступает в эпоху, когда войны между народами будут возникать по признаку разной духовной идентичности, они будут вестись не между народами, а между цивилизациями» [17, с. 218]. Автор полагает, что «большинство современных государств видит угрозу в унифицированном потенциале глобализации, покушающейся на самобытные начала государственности, их культуры и образа жизни, что в современном мире интерпретируется как покушение на суверенитет» [17, с. 218].

Конституция РСФСР 1925 г. напрямую связана с образованием СССР и в тот период оформила новый государственно-правовой статус России как союзной республики в его составе. В ст. 3 данной Конституции указывалось, что «согласно воле народов Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, принявших решение на X Всероссийском Съезде Советов об образовании Совета Социалистических Республик, Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика, входя в состав Союза Советских Социалистических Республик, передает Союзу полномочия, отнесенные в соответствии со ст. 1 Конституции Союза Советских Социалистических Республик, к ведению органов Союза Советских Социалистических Республик» [2].

Изложенное отражало передачу части полномочий от РСФСР союзным органам власти, что было обусловлено созданием СССР в 1922 г. Таким образом, Конституция 1925 г. фактически оформляла интеграцию РСФСР в состав СССР с делегированием полномочий союзным органам.

На основе проведенного исследования можно сделать вывод, что роль конституций в обеспечении государственности менялась с течением времени. Конституция РСФСР 1925 г. ознаменовала вхождение России в состав нового на тот момент государства – СССР, основанного на марксистско-ленинской идеологии. Современная Конституция РФ стала основой демократической государственности и, признавая исторически сложившееся государственное единство, отстаивает преемственность в развитии Российского государства [12].

Список литературы:

1. Лассаль, Ф. О сущности конституции. Что же теперь?: две речи / Ф. Лассаль. СПб. : Тип. Альтшулера, 1906. – 64 с.

2. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (утверждена постановлением XII Всероссийского съезда Советов от 11 мая 1925 г.) // Справ.-правовая система «Гарант».

3. Авакьян, С.А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие в 2 т. / С.А. Авакьян. – Т. 1. – Изд. 7-е, перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРМА-М, 2021. – 864 с.

4. Садовникова, Г.Д. 30 лет Конституции Российской Федерации: традиционные ценности и новые приоритеты / Г.Д. Садовникова // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – № – 10. – С. 45–53.

5. Чеджемов, С.Р. Правовая аккультурация народов России в имперский и советский периоды / С.Р. Чеджемов // Журнал российского права. – 2022. – Т. 26, № 4. – С. 16–35.

6. Чашин, А.Н. Муниципальное право : учеб. пособие / А.Н. Чашин. – М : «ИНФРА-М», 2022. – 209 с.

7. Свирин, Ю.А. Исторические этапы развития местного самоуправления в России / Ю.А. Свирин // Право и жизнь. – 2004. – № 5 // Справ.-правовая система «Гарант».

8. Зинченко, Е.Ю. Генезис местной власти в период РСФСР и его значение для современного развития местного самоуправления в России / Е.Ю. Зинченко, Е.Н. Хазов // Вестник Моск. акад. Следственного комитета РФ. – 2025. – № 3. – С. 119–123.

9. Павлова, М.А. Эволюция конституционного регулирования принципа социальной справедливости в России в контексте федерализма и социальной дифференциации / М.А. Павлова // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». – 2023. – № 4. – С. 41–51.

10. Письмо Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина РФ от 19 сентября 2011 г. № 03-04-05/6-670 // Справ.-правовая система «Гарант».

11. Тютин, Д.В. Налоговое право. Курс лекций / Д.В. Тютин. – Изд. 7-е, доп // Справ.-правовая система «Гарант».

12. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования

1 июля 2020 г.) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://www.pravo.gov.ru (дата опубликования: 06.10.2022).

13. Сайдумов, Д.Х. Конституционно-правовое становление и развитие Чеченской Республики в XXI в.: предварительные итоги и перспективы развития / Д.Х. Сайдумов // Государственно-правовое и социальное развитие современного общества: теоретические и практические аспекты : матер. I Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 80-летию ФГБОУ ВО «Чеченский государственный университет». – Грозный : Изд-во Чечен. гос. ун-та, 2018. – С. 63–67.

14. Сайдумов, Д.Х. Конституция Чечено-Ингушской АССР 1978 г.: постатейный обзор / Д.Х. Сайдумов // Проблемы совершенствования межнациональных отношений и противодействия идеологии и практике ваххабизма на Северном Кавказе. – Грозный : Изд-во Акад. наук Чеченской Республики, 2017. – С. 181–191.

15. Сайдумов, Д.Х. Конституция Чеченской Республики 2003 г. и ее последующее нормативно-правовое совершенствование / Д.Х. Сайдумов // Эволюция государства и права: история и современность : сб. науч. ст. II Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 25-летию юридического факультета Юго-Западного государственного университета / отв. ред. С.Г. Емельянов. – Курск : Университетская книга, 2017. – С. 101–105.

16. Сайдумов, Д.Х. Конституция Чечено-Ингушской АССР 1937 г. как основа становления государственности республики в советский период / Д.Х. Сайдумов, М.Х. Сайдумов // Труды КНИИ РАН. 2013. – Т. 6. – С. 262–269.

17. Контарев, А.А. «Государство-цивилизация» в контексте парадигмы прошлого, настоящего и будущего / А.А. Контарев // Философия права. – 2024. – № 2 (109). – С. 214–219.

Л.В. Саенко,
кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права Саратовской государственной юридической академии

L.V. Saenko,
Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Civil Law of the Saratov State Law Academy
saenko7@yandex.ru

Е.В. Лазарева,
кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина Саратовской государственной юридической академии

E.V. Lazareva,
Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Administrative and Municipal Law named after Professor Vasily Mikhailovich Manokhin of the Saratov State Law Academy
ewlaz@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-247-254

О ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В РЕГИОНАХ НА ПРИМЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Аннотация: *в статье анализируются различные составляющие демографической ситуации в Саратовской области. Доказано, что проблема демографического спада для нашего региона является не просто актуальной, она требует принятия мер, которые позволят выровнять демографическую ситуацию в кратчайшие сроки.*

В качестве основной цели работы выступает формулирование предложений по дальнейшей реализации положений семейной и демографической политики государства на территории муниципальных образований Саратовской области.

На основании проведенного исследования сформулированы стратегические ориентиры демографического развития во всех муниципальных образованиях Саратовской области. Сделан вывод о необходимости внесения некоторых корректировок в программу рождаемости.

Ключевые слова: *демографическая ситуация, демографическая политика, демографический прогноз, государство, региональная программа, Саратовская область, муниципальные образования, миграционный прирост, численность населения.*

ON THE DEMOGRAPHIC SITUATION IN THE REGIONS, USING THE EXAMPLE OF MUNICIPALITIES IN THE SARATOV REGION

Abstract: *the article analyzes various components of the demographic situation in the Saratov region. It has been proven that the problem of demographic decline in our region is not just urgent, it requires taking measures that will make it possible to even out the demographic situation as soon as possible.*

The main purpose of the work is to formulate proposals for the further implementation of the provisions of the family and demographic policy of the state in the territory of municipalities of the Saratov region.

Based on the conducted research, strategic guidelines for demographic development in all municipalities of the Saratov region have been formulated. It is also concluded that it is necessary to the Saratov region have been formulated. It is also concluded that it is necessary to make some adjustments to the fertility program.

Keywords: *demographic situation, demographic policy, demographic forecast, state, regional program, Saratov region.*

Ухудшение демографической ситуации наблюдается по всей России, и Саратовская область с ее многочисленными муниципальными образованиями не является исключением. Несмотря на миграционный прирост, численность населения продолжает уменьшаться. В связи с этим вопросы, связанные с демографией, актуальны на сегодняшний день в нашем регионе, а определение роли местного самоуправления в реализации семейной и демографической политики – одна из главенствующих задач. Научным сообществом не единожды были отмечены и исследованы те демографические риски, влияние которых на ситуацию в целом и в нашем области в частности нельзя не отметить [1].

Начиная с 2019 г. органы статистики фиксируют резкое снижение численности населения в нашем регионе во всех муниципальных образованиях. Именно по этой отрицательной динамике Саратовская область занимает первые строчки в антирейтингах. Государственное регулирование демографического развития Саратовской области стало осуществляться с 2002 г. [2], продолжается оно и по сей день.

В конце ноября 2022 г. губернатором Саратовской области было подписано постановление о реализации Концепции демографической политики до 2025 года [3]. Данная региональная программа действовала в период с 2023 по 2025 г. и была направлена на повышение рождаемости, поддержку семей с детьми и достижение целевых показателей общего числа рождений. Главными задачами программы стали: укрепление репродуктивного здоровья населения, применение различных вспомогательных репродуктивных технологий, профилактика и снижение числа абортов, поддержка семьи при рождении детей в зависимости от очередности рождений и другие меры. Согласно этой программе, были предусмотрены ежемесячные выплаты женщинам за рождение второго ребенка до 25 лет. Ежемесячно платить 8 тыс. рублей решено молодым женщинам, которые родят второго ребенка в период с 1 января 2025 г. до 31 декабря 2027 г. Следует отметить, что такая мера присутствует

не во всех регионах. По прогнозам, новые выплаты позволят повысить рождаемость среди молодых мам на 10 % в 2026 г. Пособие будет назначаться женщинам, проживающим на территории Саратовской области, независимо от материального положения их семьи [4].

Проблема демографического спада требует принятия мер, которые позволят выровнять демографическую ситуацию в регионе в кратчайшие сроки. К началу 2019 г. органы статистики уже зафиксировали резкое снижение численности населения и, учитывая эти отрицательные данные, Саратовская область заняла, как уже отмечалось, первые строчки в антирейтингах [4].

Если обратиться к анализу численности населения и ее компонента в динамике, то за период 2017–2023 гг. (на начало января 2024 г.), согласно данным Росстата, численность постоянного населения Саратовской области во всех муниципальных образованиях неуклонно сокращалась [5]. Опираясь на данные Росстата, в 2024 г. в Саратовском регионе проживало около 2 385 163 человек. Саратовская область занимала только 11-е место по количеству проживающих граждан среди регионов Приволжского федерального округа. Наш регион, все его муниципальные образования отличаются высоким уровнем урбанизации. Городскими жителями являются почти 77 % населения региона, или 1 836,1 тыс. человек, сельское население составляет 23 %, или 549,1 тыс. человек [6]. Таким образом, если взять за основу обозначенный период, то можно констатировать, что численность постоянного населения Саратовской области в процентном соотношении сократилась на 5,2 %. Отрицательная динамика снижения численности населения сохранялась в пределах 0,9 % ежегодно [5]. Исходя из последних доступных данных Росстата на начало 2025 г. в Саратовском регионе проживали около 2 369 405 человек [5]. Можно констатировать, что снижение численности населения в регионе сохраняется.

Урбанизация продолжается и по сегодняшний день, поскольку темпы убыли сельского населения значительно выше, чем городского, о чем свидетельствуют данные на сайте Росстата. В 2024 г. городское население по Саратовской области составляло 1 836 052 человека, на начало 2025 г. – 1 828 418 человек. Численность сельского населения в Саратовской области в 2024 г. составляла 549 111 человек, на начало 2025 г. – 540 987 человек [5].

Даже за счет притока мигрантов в Саратовской области не удается компенсировать естественные потери населения и замедлить его депопуляцию.

Складывается ситуация, когда численность населения нашей области продолжает сокращаться за счет естественной убыли из-за отрицатель-

ных значений миграционного прироста. Однако показатели естественной убыли всегда были выше показателей миграционных потерь населения. В период с 2017 г. по начало января 2024 г., согласно данным Росстата, в Саратовской области воспроизводство населения осуществлялось в режиме естественной убыли, т.е. превышения смертности над рождаемостью. Аналогичные результаты проявились и в 2025 г. Если обратиться к данным Росстата (из доклада «Социально-экономическое положение России») за январь – февраль 2025 г., естественная убыль населения в Саратовской области составила 3 593 человека (регион попал в топ-10 регионов страны по данному показателю) [7].

Можно констатировать, что кардинальных изменений в лучшую сторону в области демографии на территории Саратовской области с обозначенных периодов не наблюдалось.

В связи с этим на муниципальном уровне предпринимаются различные меры. Так, 21 января 2025 г. губернатором был подписан новый документ – региональная программа «Развитие крупнейших отдаленных малонаселенных муниципальных образований Саратовской области на 2025–2027 годы» [8]. Под ее условия попали три района Саратовской области – Озинский, Дергачёвский и Перелюбский. Их отобрали по определенным критериям. В этих муниципальных районах «проживает 1,7 % населения. Районы имеют низкую плотность заселения, значительно удалены от крупных агломераций. Демографическая ситуация в указанных районах характеризуется высокими потерями населения, существенным миграционным оттоком. Здесь исчерпан внутренний потенциал демографического воспроизводства и активными темпами идет процесс старения населения (доля лиц старше трудоспособного возраста в структуре численности населения района составляет: в Дергачёвском – 29,8 %, Озинском – 24,7 %, Перелюбском – 25 % при среднеобластном – 26 %)», – уточняется в программе [9].

Демография – вопрос государственной важности, заниматься которым необходимо всем органам власти. Определенные действия предпринимаются, Концепция демографической политики в регионе действует, но, как отметил председатель Саратовской областной Думы Алексей Антонов: «Необходимо создание системы, которая позволит нам достичь результата. Это комплексный вопрос, и мы будем работать над его решением, готовить новые законодательные меры» [10]. Следует согласиться с тем, что нужно работать над вопросом по улучшению демографической ситуации в нашем регионе, тем более что некоторые ученые дают неутешительный прогноз. Так, по результатам исследования перспектив демографического развития Саратовской

области Т.В. Блиновой и С.Г. Былиной, построен демографический прогноз на 2025–2050 гг. Были разработаны шесть альтернативных сценариев изменения численности и структуры населения нашего региона, которые учитывают все негативные тенденции современного развития. Авторы пришли к весьма плачевным выводам: численность населения Саратовской области сократится с 2,4 млн человек в 2020 г. до 1,8–2,0 млн человек к 2050 г. без учета миграции или до 1,8–1,9 млн человек с учетом миграционных процессов. Наибольшее снижение численности населения в 2020–2050 гг., которое может составить более 25%, прогнозируется ими по так называемому пессимистическому сценарию с учетом итогов миграции [11].

Исходя из изложенного можно сделать вывод: Саратовская область имеет значительные демографические риски, указывающие на то, что ситуация требует комплексных мер реагирования. Очень важно, чтобы политика региона была проактивной и ориентированной на долголетие населения, содействовала развитию различных программ, связанных со здоровьем, рождаемостью.

На основании проведенного исследования следует предложить некоторые меры по совершенствованию законодательства в области улучшения демографической ситуации в нашем регионе. При поиске и формулировании стратегических ориентиров демографического развития, на наш взгляд, необходимо:

- проанализировать стратегические направления демографического развития всех муниципальных образований Саратовской области;
- провести сравнительный анализ изменения численности населения по муниципальным образованиям Саратовской области;
- выявить тенденции демографического развития нашего региона, которые в итоге следует учитывать в процессе планирования социально-экономического развития Саратовской области.

Для улучшения демографической ситуации в регионе требуется внести в программу рождаемости следующие коррективы:

1. Возраст потенциальных матерей.

- Основной упор нужно делать на возрастную группу 18–45 лет. Нижняя граница – с 18 лет – это оптимальный возраст, который обозначен природой физиологически к рождению первого ребенка, молодые женщины могут осознавать всю ответственность за принятое решение, поскольку после окончания школы они уже вступают в новую взрослую жизнь.
- 35–45 возраст, в котором, как правило, рождается третий и последующие дети. Данная группа – самый большой потенциальный резерв для восстановления рождаемости в регионе.

2. Нужны дополнительные меры поддержки семей с детьми на сельских территориях Саратовской области, специальные программы, реализуемые в сельской местности, в особо отдаленных местах.

Стоит изыскать возможности увеличения социальной помощи семьям, в которых рождаются вторые дети, не ограничивая в возрастном цензе и обратив особое внимание на социальную помощь для стимулирования рождаемости в сегменте сельского населения муниципальных образований Саратовской области.

3. Дополнительная защищенность потенциальной матери в виде алиментов, на получение которых она может беспрепятственно рассчитывать.

На уровне субъекта необходимо создать собственный алиментный фонд, который бы работал в помощь одиноким матерям.

4. На уровне муниципальных образований создать условия для повышения доступности жилья семьям с детьми (социальное и арендное жилье) в помощь получения жилья.

Будет решена жилищная проблема для семей с детьми и расширятся условия для совместного проживания молодых семей отдельно от родителей и студентов с детьми.

5. Сделать доступными дошкольные образовательные учреждения в регионе.

Важно гармонизировать режим работы дошкольных образовательных организаций в Саратовской области. Увеличить количество мест с помощью строительства новых детских садов. Гарантия получения места в яслях/садах будет решением конфликта между семьей и работой.

Способствовать нивелированию демографических рисков в селах и малых городах могут следующие факторы: улучшение здравоохранения (более полное и качественное оснащение поликлиник и медицинских пунктов оборудованием, родильными отделениями, специалистами, лекарствами); развитие культурного сектора (кино, библиотеки, кружки); спорта (оснащение спортзалов, создание различных секций для занятий детей и взрослых, а также их совместных занятий); улучшение и общедоступность муниципальных и государственных услуг (улучшение дорог, транспортных путей и связи) и т.п.

Следует согласиться с точкой зрения А. А. Мохова, что «Россия, избравшая традиционализм, не может не иметь фокусом своей политики семью, следовательно, и материнство» [12], т.е. политики, которая направлена на укрепление семейных ценностей, семьи, материнства и повышения демографии в целом. По поручению главы государства в России разработана стратегия действий по реализации

семейной и демографической политики, поддержке многодетности. Документ рассчитан на период до 2036 г. Данная стратегия нацелена на сохранение населения страны в целом за счет повышения рождаемости, укрепления материнского, отцовского и детского здоровья, обеспечение поддержки и защиты семей как фундаментальной основы российского общества, укрепление института семьи и брака на основе сохранения и продвижения традиционных семейных ценностей.

Главнейшим вектором развития нашего государства является исследование демографических проблем и эффективных программ стабилизации демографической ситуации. Местные власти нашего региона (всех муниципальных образований) должны принимать меры для улучшения демографической ситуации, которая зависит от множества факторов, таких как образование, здравоохранение, социальная защита, качество жизни населения и т. д. Разрабатывая и принимая программы на местном уровне, они посредством них активно влияют на демографическую ситуацию.

Список литературы:

1. Демография в социально-правовом измерении : коллективная монография / Д.А. Агапов, А.В. Афанасьевская, Ю.Н. Боярская и др. ; под ред. Л.В. Саенко. – Саратов : Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2025. – 320 с.

2. Концепция демографической политики в Саратовской области на период до 2015 года : постановление Правительства Саратовской области от 23 августа 2002 г. № 77-П // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – URL: https://docs.cntd.ru/document/933003468 (дата обращения: 09.09.2025).

3. О реализации Концепции демографической политики Саратовской области на период до 2025 года : постановление Правительства Саратовской области от 29 ноября 2022 г. № 1158-П // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – URL: https://docs.cntd.ru/document/467735944 (дата обращения: 09.09.2025).

4. Саратовская демография: концепция улучшения есть, план тоже, осталось только делом заняться // Информационное агентство SAROBLNEWS : сайт. – URL: https://saroblnews.ru/obshestvo/i149809-saratovskaya-demografiya-oncepciya-uluchsheniya-est-plan-toje-ostalos-tolko-delom-zanyatsya (дата обращения: 11.09.2025).

5. Численность постоянного населения Саратовской области. – URL: https://64.rosstat.gov.ru/dem (дата обращения: 04.03.2026).

6. Саратовская область в цифрах – 2023: краткий статистический сборник / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Саратовской области. – Саратов, 2024. – 221 с.

7. 3 593 человека составила естественная убыль в Саратовской области // Saratov. Mk.ru. – URL: https://saratov.mk.ru/social/2025/05/11/3593-cheloveka-

sostavila-estestvennaya-ubyl-v-saratovskoy-oblasti.html (дата обращения: 04.03.2026).

8. Об утверждении региональной программы Саратовской области «Развитие крупнейших отдаленных малонаселенных муниципальных образований Саратовской области на 2025–2027 годы : постановление Правительства Саратовской области от 21 января 2025 г. № 31-П // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

9. На 1/8 территории Саратовской области живут меньше двух процентов населения (и оно сокращается): в правительстве придумали, что делать // Версия Саратов : сайт. – URL: https://nversia.ru/news/na-1-8-territorii-saratovskoy-oblasti-zhivut-menshe-dvuh-procentov-naseleniya-i-ono-sokraschaetsya-v-pravitelstve-pridumali-chto-delat/ (дата обращения: 14.09.2025).

10. Лучшие практики регионов изучат для совершенствования мер поддержки семей // Аргументы и факты : сайт. – URL: https://saratov.aif.ru/society/luchshie-praktiki-regionov-izuchat-dlya-sovershenstvovaniya-mer-podderzhki-semey (дата обращения: 14.09.2025).

11. Блинова, Т.В. Перспективы демографического развития Саратовской области в 2025–2050 гг. / Т.В. Блинова, С.Г. Былина // Региональные проблемы преобразования экономики. – 2022. – № 3. – С. 67–74.

12. Мохов, А.А. Материнство как феномен и его правовая защита / А.А. Мохов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2024. – № 2. – С. 261–268.

С.Ф. Афанасьев,
доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой арбитражного процесса, адвокатуры и нотариата Саратовской государственной юридической академии, заведующий сектором теории и отраслевых проблем правовой политики Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук

S.F. Afanasiev,
Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Arbitration Process, Advocacy and Notary Services of the Saratov State Law Academy, Head of the Sector of Theory and Sectoral Problems of Legal Policy of the Saratov Branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
af.73@mail.ru

Д.С. Туманова,
кандидат юридических наук, преподаватель кафедры арбитражного процесса, адвокатуры и нотариата Саратовской государственной юридической академии

D.S. Tumanova,
Candidate of Law, Lecturer of the Department of Arbitration Process, Advocacy and Notary Services of the Saratov State Law Academy
ds.tumanova@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-255-260

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СУДЕБНОЙ НЕУСТОЙКИ (АСТРЕНТА): ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ

Аннотация: *в статье рассматривается проблематика, связанная с реализацией правовой политики государства в сфере регулирования судебной неустойки (астрента). Отмечается, что в настоящее время такая неустойка закреплена в российском законодательстве сразу в двух своих проявлениях – материально-правовом и процессуальном. В первом проявлении она воспринимается как классический частно-правовой способ защиты гражданских прав со свойственными ему юридическими характеристиками, во втором – как одно из многочисленных публично-правовых средств цивилистической процессуальной ответственности, с помощью которого происходит повышение эффективности исполнения судебного акта, вступившего в законную силу. С целью создания унифицированной судебной правоприменительной практики авторы считают целесообразным предельно ясно обозначить правовую природу судебной неустойки на законодательном уровне.*

Ключевые слова: *правовая политика, гражданско-правовые обязательства, способы защиты гражданских прав, неустойка, судебная неустойка (астрент), процессуальная ответственность, судебный акт и эффективность его исполнения, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, законодательное регулирование.*

LEGAL POLICY IN THE SPHERE OF LEGISLATIVE REGULATION OF JUDICIAL PENALTIES (ASTRENTA): THEORETICAL AND APPLIED ASPECTS

Abstract: *this article examines the issues surrounding the implementation of state legal policy regulating judicial penalties (astreinte). It is noted that this penalty is currently enshrined in Russian law in two distinct forms – substantive and procedural. In the first form, it is perceived as a classic private-law method of protecting civil rights with its inherent legal characteristics. In the second, it is perceived as one of the many public-law means of civil procedural liability, which enhances the effectiveness of the enforcement of a final judicial decision. It is noted that, in order to create a unified judicial practice, it is advisable to clearly define the legal nature of the judicial penalty at the legislative level.*

Keywords: *legal policy, civil obligations, methods of protecting civil rights, penalty, judicial penalty (astrent), procedural liability, judicial act and the effectiveness of its execution, Constitutional Court of the Russian Federation, Supreme Court of the Russian Federation, legislative regulation.*

Известно, что более десяти лет назад российский законодатель включил в гражданское законодательство новый институт судебной неустойки. Речь идет о ст. 308.3 ГК РФ, согласно которой орган правосудия по требованию кредитора может присудить в его пользу денежную сумму при неисполнении судебного акта в размере, который устанавливается им исходя из принципов справедливости, соразмерности, а также с учетом недопустимости извлечения выгоды из незаконного или недобросовестного поведения. При этом указанная статья не находится в отрыве от общего положения о законной либо договорной неустойке, понимаемой как штраф или пеня, которую должник обязан уплатить кредитору в случае неисполнения (ненадлежащего исполнения) гражданско-правового обязательства (п. 1 ст. 330 ГК РФ).

Иными словами, в общем и целом цель неустойки – стимулирование должника к более активному исполнению определенной обязанности, которое осуществляется дифференцированным образом, поскольку в рамках стандартного правила наказания суд может не только взыскать неустойку в полном размере, но и уменьшить ее в контексте последствий нарушения обязательственных правоотношений (п. 1 ст. 333 ГК РФ) [1, с. 18]. Как писал именитый дореволюционный цивилист М. Я. Пергамент, неустойка – «это не эквивалент чего-либо, уступленного одной стороной другой, а установленное обогащение одного контрагента за счет другого, собственно в наказание последнего за нарушение» [2, с. 245–246].

Кстати сказать, в отличие от законодательства Российской империи, в котором приоритет отдавался договорной неустойке, а законная институализировалась в качестве неординарной меры, в законодательстве советского периода развития государства исключительное прикладное значение придавалось различным подвидам законной неустойки, что было детерминировано отказом от рыночных механизмов и переходом к плановой экономике [3, с. 26–27].

Сегодня отечественное правовое регулирование в области гражданских отношений отчасти вернулось к дореволюционной концепции законной и договорной неустойки, в фокусе которой последняя является ключевой, ибо только стороны по своей воле правомочны ее конституировать посредством заключенного соглашения независимо от формы основного обязательства (ст. 331 ГК РФ), тогда как законная неустойка подлежит присуждению по требованию кредитора, лишь если она прямо обозначена в том или ином нормативном правовом акте, а ее размер может быть увеличен при невоспрещении этого действия законом (ст. 332 ГК РФ).

Возвращаясь к вопросу о правовой природе судебной неустойки, необходимо понять, является ли она законной (притом что к договорной неустойке таковая явно не относится). Большинство представителей науки гражданского права полагают, что законная неустойка совмещает в себе признаки мер гражданско-правовой ответственности и способов обеспечения исполнения обязательств [4]. Словом, такой вид неустойки синхронно представляет собой юридическую ответственность, применяемую к субъекту гражданских правоотношений за совершенное нарушение, и легальный инструмент защиты имущественных интересов кредитора, мотивирующий должника к надлежащему исполнению обязательств. Однако есть и другая точка зрения, высказанная В.В. Витрянским, в частности, который отмечает следующее: «Что же касается законной неустойки, то, на наш взгляд, она не может признаваться способом обеспечения исполнения обязательства, ибо никоим образом не “привязана” к какому-либо конкретному обязательству или к конкретным сторонам, вступающим в такое обязательство, а потому и не может служить целям обеспечения его исполнения. Следовательно, законная неустойка в договорных отношениях применяется исключительно в качестве меры имущественной ответственности» [5, с. 534–535].

Если обратиться к смежному отраслевому законодательству – цивилистическому процессуальному, обновленному в 2018 г. путем введения судебной неустойки, то легко обнаружить, что таковая не может быть закреплена письменным соглашением сторон, т.е.

договором; она непосредственно воспроизведена в нормах процессуального закона (ст. 206 ГПК РФ и ст. 174 АПК РФ) в виде астрента, т.е. как внедоговорная[1]. В соответствии с указанными статьями суд общей или арбитражной юрисдикции по требованию истца вправе присудить в его пользу денежную сумму, подлежащую взысканию с ответчика на случай неисполнения им итогового правоприменительного акта, которым гражданское дело разрешено по существу. Стало быть, в таком случае судебную неустойку можно признать законной, а равно ориентированной на наступление классической гражданско-правовой имущественной ответственности для ответчика, а не на обеспечение исполнения обязательства, возникшего между субъектами гражданских правоотношений. По этой причине данная неустойка, по всей видимости, не предполагает ее снижения среди прочего и посредством заключения договора, как небезосновательно считают отдельные правоведы [6, с. 130], хотя конкретное правоприменение знает многочисленные обратные примеры, когда органы правосудия исходят из возможности подобного снижения [7].

Тем не менее расположение норм, посвященных судебной неустойке, сразу в материальном и процессуальном законодательстве автоматически породило в судебной практике еще одни существенный вопрос: является такая неустойка мерой гражданско-правовой или публично-правовой процессуальной ответственности (т.е. не столько связанной с имущественными интересами кредитора по возникшему обязательству, сколько с потребностью эффективного исполнения судебного решения, вынесенного в пользу истца и отвечающего требованиям законности и обоснованности)?

По этому поводу Верховный Суд РФ в постановлении Пленума от 24 марта 2016 г. № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» констатировал, что сама по себе уплата судебной неустойки не влечет прекращения основного гражданско-правового обязательства, не освобождает должника от исполнения его в натуре, а также от применения иных мер ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение. Причем по смыслу п. 1 ст. 308.3 ГК РФ такая неустойка может взыскиваться судами только в аспекте неисполнения гражданско-правовых обязанностей, другими словами, она не подлежит присуждению по спорам, возникающим из трудовых, пенсионных, семейных и иных правоотношений, в кото-

[1] Справедливости ради нужно отметить, что еще до внесения изменений и дополнений в ГПК РФ и АПК РФ, произошедшего в 2018 г., Высший Арбитражный Суд РФ через принятие постановления Пленума от 4 апреля 2014 г. № 22 «О некоторых вопросах присуждения взыскателю денежных средств за неисполнение судебного акта» de facto внедрил астрент в практику арбитражных судов.

рых нет имущественного компонента, а также по делам, касающимся социальной поддержки [8, пп. 28 и 30].

В свою очередь, Конституционный Суд РФ в постановлении от 14 ноября 2024 г. № 52-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 308.3 Гражданского кодекса Российской Федерации, части третьей статьи 206 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и статьи 419 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С.С. Шапки» (далее – Постановление № 52-П), в целом соглашаясь с тем, что судебная неустойка есть мера юридической ответственности, высказался в несколько ином ключе. По его мнению, тот факт, что астрент зафиксирован законодателем параллельно в двух ассоциированных отраслях права – материальном и процессуальном – свидетельствует о том, что сфера применения ст. 206 ГПК РФ и ст. 174 АПК РФ гораздо шире, нежели ст. 308.3 ГК РФ, которую нужно расценивать как специальную, а не общую. Ввиду этого названные процессуальные нормы нужно использовать в том числе вне споров, вытекающих из гражданско-правовых отношений. Более того, данные нормы развивают концепт публичной правовой процессуальной ответственности, сопряженной с осуществлением ст. 13 ГПК РФ и ст. 16 АПК РФ, устанавливающих принцип обязательности судебных актов [9, п. 4].

Таким образом, орган конституционного контроля волей-неволей поддержал выводы тех правоведов, которые еще до появления на свет проанализированного выше Постановления № 52-П подчеркивали, что «астрент гораздо ближе к механизмам судебного штрафа и исполнительского сбора, предусмотренным процессуальным законодательством и законодательством в сфере исполнительного производства. Обозначенные публичные по своей сути санкции, так же как и астрент, преследуют в качестве своей основной цели стимулирование должника к своевременному исполнению судебного акта под угрозой взыскания с него дополнительных санкций» [10, с. 64].

Несмотря на все вышеизложенное, а также на различные доктринальные воззрения относительно судебной неустойки, до тех пор пока законодатель не уточнит правовую природу таковой – является она составной частью материального или процессуального права, с позиции правоприменения будут наблюдаться разные подходы, связанные с ее практической реализацией. Для одних судов она по-прежнему останется традиционным частноправовым способом защиты гражданских прав, со всеми присущими ему юридическими чертами и последствиями (ст. 12 ГК РФ), для других – приобретет характеристики публично-правового средства процессуальной от-

ветственности, с помощью которого происходит повышение результативности исполнения вступившего в законную силу судебного акта, обязывающего ответчика совершить определенные действия, не связанные с передачей имущества или денежных сумм (ст. 206 ГПК РФ и ст. 174 АПК РФ) [11].

Список литературы:

1. Годэмэ, Е. Общая теория обязательств / Е. Годэмэ. – М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. – 510 с.
2. Пергамент, М.Я. Договорная неустойка и интерес в римском и современном гражданском праве / М.Я. Пергамент. – Одесса : «Экон.» тип., 1899. – 349 с.
3. Зардов, Р.С. Законная неустойка в российском праве / Р.С. Зардов. – М. : Юстицинформ, 2020. – 228 с.
4. Иоффе, О.С. Обязательственное право / О.С. Иоффе. – М. : Юридлит., 1975. – 880 с.
5. Брагинский, М.И. Договорное право. Общие положения / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. – М. : Статут, 1997. – 682 с.
6. Сарбаш, С.В. Элементарная догматика обязательств / С.В. Сарбаш. – М. : Статут, 2016. – 336 с.
7. Определение Верховного Суда РФ от 10 октября 2025 г. № 304-ЭС25-9979 по делу № А46-11490/2023 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
8. О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2016 г. № 7 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
9. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 308.3 Гражданского кодекса Российской Федерации, части третьей статьи 206 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и статьи 419 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С.С. Шапки : постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2024 г. № 52-П // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
10. Зардов, Р.С. К вопросу о соотношении астрента и неустойки / Р.С. Зардов // Право и экономика. – 2018. – № 3. – С. 61–69.
11. Ефименко, Е. Астрент: легкий способ заставить исполнить решение суда / Е. Ефименко. – URL: https://pravo.ru/story/214717/ (дата обращения: 15.11.2025).

Е.Н. Асташкина,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорского
надзора и криминологии
Саратовской государственной
юридической академии

E.N. Astashkina,
Candidate of Law, Associate
Professor of the Department
of Prosecutorial Supervision
and Criminology of the Saratov State
Law Academy
Astashkinaen@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-261-271

К ВОПРОСУ ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ С СУДАМИ В РАМКАХ КООРДИНАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Аннотация: *координационная функция органов прокуратуры обеспечивает консолидацию сил правоохранительных органов, в рамках которой осуществляется взаимодействие и с неподнадзорными органами государственной власти – судами, что способствует повышению результативности борьбы с преступностью. Цель статьи состоит в определении особенностей взаимодействия территориальных, военных и специализированных прокуратур с судами в рамках координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Методологической основой исследования является совокупность методов индукции, анализа, синтеза и других методов научного познания. Результатом работы стал обоснованный научно-практический взгляд автора на вопрос особенностей взаимодействия органов прокуратуры РФ с судами в рамках координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.*

Ключевые слова: *координация, взаимодействие, прокуратура РФ, суды, территориальные прокуратуры, специализированные прокуратуры, военные прокуратуры.*

ON THE ISSUE OF THE SPECIFICS OF COOPERATION BETWEEN THE PROSECUTOR'S OFFICE AND THE COURTS IN THE FRAMEWORK OF COORDINATING ACTIVITIES TO COMBAT CRIME

Abstract: *the coordinating function of the prosecutor's office ensures the consolidation of law enforcement forces, within the framework of which interaction is carried out with unsupervised state authorities – the courts, which contributes to improving the effectiveness of the fight against crime. The purpose of the article is to identify the specifics of the interaction of territorial, military and specialized prosecutor's offices with the courts in the framework of coordinating the activities of law enforcement agencies to combat crime. The methodological basis is a set of methods of induction, analysis, synthesis and other methods of scientific knowledge. The result of the work was a well-founded scientific and practical view of the author on the issue of the specifics of the interaction of the Prosecutor's office of the Russian Federation with the courts in the framework of coordinating the activities of law enforcement agencies to combat crime.*

Keywords: *coordination, interaction, prosecutor's office of the Russian Federation, courts, territorial prosecutor's offices, specialized prosecutor's offices, military prosecutor's offices.*

Эффективность борьбы с преступностью определяется многими факторами, среди которых деятельность правоохранительных органов имеет ключевое значение. В процессе реализации правоохранительными органами своих функций крайне важны единое целеполагание, согласованность и слаженность, обеспечивающие координацию их деятельности, руководящую роль в которой играет прокуратура. На важность координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью указывает Генеральный прокурор РФ в приказе от 16 января 2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности», где возлагает на прокуроров обязанность в целях повышения эффективности координации уделять первоочередное внимание совершенствованию форм ее реализации с учетом реального состояния преступности [1]. Координация как вид деятельности имеет строго регламентированный характер, упорядоченность которого складывается на основе установленных условий. Цель координации заключается в достижении координируемыми субъектами – правоохранительными органами, единых целей по борьбе с преступностью. Понятие «координация» тесно связано с понятием «взаимодействие», причем последнее имеет более широкое содержание. В отличие от координации, во взаимодействии отсутствует упорядоченность и системность, а участники не наделены обязанностями по осуществлению согласованных действий [2, с. 936].

Термин «взаимодействие» имеет междоктриальное понимание и находит свое применение в философии, психологии, физике, социологии и других науках о природе, обществе, мышлении. Первоначально понятие «взаимодействие» было предметом познания философии, чей категориальный аппарат стал фундаментальной базой многих, в том числе и современных, наук. Взаимодействие как философская категория отражает процессы взаимного влияния различных объектов, их взаимную обусловленность, а также порождение одним объектом другого [3, с. 70].

С точки зрения психологии взаимодействие представляет собой процесс, который охватывает как непосредственное, так и опосредованное воздействие объектов (субъектов) друг на друга, следствием чего становится их взаимная обусловленная связь, где каждая из сторон выступает одновременно и как причина другой и как следствие одновременного обратного влияния противоположной стороны [4, с. 51]. Причем психология рассматривает взаимодействие не только личностей, но и внутри групп, и между группами [5].

В социологии категория «взаимодействие» также является предметом изучения. Ф.И. Розанов определяет социальное взаимодействие

как форму взаимодействия в природе, имеющую объективный причинно-следственный характер, и организованную систему взаимного влияния социальных элементов посредством различных видов социальной информации [6, с. 9].

А.Ю. Усов, в свою очередь, считает, что социальное взаимодействие в идеальном виде всегда исходит из стремления взаимодействующих субъектов к максимизации выгод и минимизации потерь, предполагает взаимодействие субъектов, каждый из которых одновременно и деятель, преследующий собственные цели, и объект деятельности для другого субъекта [7 с. 27]. Анализируя сущность данной категории в рамках темы своего исследования, он приходит к выводу, что взаимодействие прокуратуры с неподнадзорными государственными органами представляет собой разновидность социального взаимодействия. Ученый выделяет прокурорско-надзорное, судебно-процессуальное и прокурорско-координационное взаимодействия.

Однако подобное взаимодействие реализуется в сфере общественных отношений, урегулированных правом, – в правоотношениях, субъектами которых выступают органы государства, в том числе реализующие государственную власть. В связи с чем представляется верным рассматривать взаимодействие прокуратуры при реализации координирующей функции как проявление правового взаимодействия. В.Ю. Панченко определяет правовое взаимодействие как особый вид социальной коммуникации, где происходит взаимный обмен субъектами права юридически значимой деятельностью либо ее результатами, имеющий специфическую среду функционирования, объект и структуру, что проявляется в юридическом содействии и противодействии, которые в результате трансформации приобретают характер универсальных средств обеспечения реализации права [8, с.12].

По мнению Я.А. Коновальчикова, правовое взаимодействие является целенаправленной правовой деятельностью, которую осуществляют два и более субъекта, обладающих правоспособностью и дееспособностью, посредством использования оптимальных правовых средств для получения определенного результата [9, с. 88–97].

Полагаем, что взаимодействие прокуратуры с судами есть не что иное, как правовое сотрудничество государственных органов в пределах их полномочий в целях повышения эффективности координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Характер взаимоотношений прокуратуры с судами определяется конституционно-правовым статусом данных государственных органов. В соответствии со ст. 10 Конституции РФ государственная

власть строится на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, органы которых самостоятельны [10]. В свою очередь, ст. 1 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» закрепляет норму, согласно которой судебная власть в Российской Федерации осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных и арбитражных заседателей [11]. В ст. 4 названного Закона подчеркивается, что правосудие в Российской Федерации осуществляется только судами, учрежденными в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом. Создание чрезвычайных судов и судов, не предусмотренных Федеральным конституционным законом, не допускается. То есть функции судебной власти могут осуществлять только те суды, которые закреплены в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации», соответственно, именно с ними и осуществляет взаимодействие прокуратура.

Следует подчеркнуть, что суды не относятся к субъектам координационной деятельности прокуратуры, хотя и являются правоохранительными органами. Такое положение определяется основополагающими правовыми нормами, которые лежат в основе организации и деятельности судов. Так, согласно ст. 120, Конституции РФ судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону. Данный конституционный принцип находит свое отражение в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации», в соответствии с которым суды в лице судей, присяжных и арбитражных заседателей осуществляют судебную власть самостоятельно, независимо от чьей бы то ни было воли, подчиняясь только Конституции РФ и закону. В процессуальном законодательстве принцип независимости конкретизируется в ст. 8.1 УПК РФ, ст. 8 ГПК РФ, ст. 5 АПК РФ, ст. 7 КАС РФ [12–15].

Таким образом, очевидно, что суд обладает специфическим конституционно-правовым статусом, что исключает надзорные и координирующие полномочия прокуратуры в отношении него. Вместе с тем правосудие, реализуемое судами, демонстрирует постоянную динамику: «если в 2023 году судами рассмотрено около 39 миллионов дел, то в 2024 году этот показатель составил более 42 миллионов» [16]. Обладание внушительным массивом информации о судебной практике по уголовным, гражданским, административным делам, экономическим спорам определяет необходимость постоянного взаимодействия прокуратуры и судов, что регламентируется Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 «О координации деятель-

ности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» [17]. В Указе закрепляется, что председатели судов, руководители органов юстиции могут принимать участие в координационных совещаниях правоохранительных органов.

Например, 22 ноября 2024 г. в прокуратуре Сахалинской области состоялось координационное совещание руководителей правоохранительных органов под председательством прокурора области, посвященное вопросам соблюдения конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве. В его работе приняли участие председатель Сахалинского областного суда, руководство УФСБ, ПУ ФСБ, УМВД, СУ СК, УФССП, УФСИН, Росгвардии, иных государственных органов, работники прокуратуры области и правоохранительных органов. На совещании было указано, что за девять месяцев 2024 г. при снижении в области преступности (зарегистрировано 6 221 преступление, – 5 %) количество допускаемых органами следствия и дознания нарушений закона продолжает оставаться значительным: надзирающими прокурорами выявлено более 36 тыс. нарушений. По результатам совещания определены основные направления совместной работы, запланированы конкретные мероприятия по совершенствованию межведомственного взаимодействия [18].

В научной литературе отмечается, что взаимодействие прокуратуры с судами в рамках координационной деятельности осуществляется во взаимосогласованных формах, установленных в Указе Президента РФ № 567.

Во-первых, взаимное информирование о состоянии преступности и судимости. Генеральный прокурор РФ в приказе от 16 января 2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» предписал нижестоящим прокурорам организовать должное взаимодействие и системный обмен информацией с правоохранительными органами по актуальным проблемам борьбы с преступностью и профилактики правонарушений. При этом особое внимание необходимо обращать на исполнение законов, направленных на борьбу с организованной преступностью, коррупционными правонарушениями, терроризмом, преступностью несовершеннолетних, неформальными молодежными объединениями экстремистской направленности, торговлей людьми, контрабандой, незаконным оборотом наркотических средств и оружия, рецидивной преступностью, незаконной миграцией, экологической преступностью, другими формами опасной преступной деятельности [1].

Во-вторых, использование данных судебной статистики и материалов судебной практики при разработке мер по усилению борьбы

с преступностью. Судебные органы обладают значительным объемом статистической информации, получаемой в результате обобщения и анализа практики в своей сфере деятельности, которая может существенно повысить эффективность работы как прокуратуры, так и иных правоохранительных органов. В связи с этим в вышеназванном приказе Генерального прокурора РФ от 16 января 2012 г. № 7 содержится указание о том, чтобы прокуроры вели на постоянной основе мониторинг прокурорской, следственной и судебной практики и проявляли активность в распространении положительного опыта.

В-третьих, совместная работа по подготовке законопроектов о борьбе с преступностью. В соответствии со ст. 104 Конституции РФ прокуратура не входит в число субъектов, обладающих правом законодательной инициативы. Однако прокуратура РФ принимает участие в правотворческой деятельности, в рамках которой осуществляется инициативная разработка проектов законов и иных нормативных правовых актов, непосредственно связанных с компетенцией органов прокуратуры; в подготовке законопроектов и других проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых другими органами государственной власти и т.д. [19].

В-четвертых, проведение совместных семинаров и конференций, участие соответствующих специалистов в работе по повышению квалификации сотрудников правоохранительных органов. Помимо проведения совместных семинаров и конференций, прокуроры и судьи принимают совместное участие в иных научных мероприятиях, посвященных актуальным проблемным вопросам в сфере организации и деятельности судов и прокуратуры. Например, 10 апреля 2025 г. в Институте государства и права РАН прошла Международная научно-практическая конференция «Судебная власть и прокурорский надзор в системе защиты прав личности и государства», в которой приняли участие начальник Главного уголовно-судебного управления Генеральной прокуратуры РФ, председатель Арбитражного суда Московской области, президент Федеральной нотариальной палаты, старший прокурор второго отдела управления государственных обвинителей Главного уголовно-судебного управления Генеральной прокуратуры РФ, председатель Соломбальского районного суда г. Архангельска и др. [20].

В-пятых, направление совместных информационных писем, справок, обзоров.

В-шестых, участие в подготовке постановлений Пленума Верховного Суда РФ. В системе прокуратуры данное полномочие реализует Генеральная прокуратура РФ, а именно Управление по обе-

спечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе, которое изучает проекты постановлений Пленума Верховного Суда РФ по вопросам правоприменительной практики, готовит по ним предложения, обеспечивает участие в рабочих группах Верховного Суда РФ [21].

Следует отметить, что системное построение органов прокуратуры и специализация ее отдельных органов определяют специфику ее взаимодействия с судами.

В соответствии со ст. 11 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» систему прокуратуры РФ, возглавляемую Генеральной прокуратурой РФ, составляют территориальные, военные и специализированные прокуратуры. Территориальные прокуратуры образованы в зависимости от административно-территориального деления государства и представлены прокуратурами субъектов РФ, городов, районов и другими территориальными прокуратурами [22]. К специализированным прокуратурам относятся: транспортные прокуратуры, природоохранные, прокуратуры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах, прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, прокуратура комплекса «Байконур».

Наряду с территориальными специализированные прокуратуры осуществляют координирующую функцию, что прямо закреплено в приказе Генпрокуратуры России от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» (в ред. от 2 сентября 2024 г.) [23], в соответствии с которым нижестоящим прокурорам специализированных прокуратур в пределах установленной компетенции надлежит обеспечивать координацию деятельности правоохранительных органов по соответствующим направлениям борьбы с преступностью:

- транспортные прокуроры (на правах прокуроров субъектов РФ) осуществляют координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью на транспорте и в таможенной сфере;
- природоохранные прокуроры (на правах прокуроров субъектов РФ) координируют деятельность правоохранительных и контролирующих органов по борьбе с преступностью и правонарушениями в сфере охраны окружающей среды и природопользования, осуществляемую на территории субъектов РФ, на которую распространяется компетенция природоохранной прокуратуры;
- прокурор комплекса «Байконур» осуществляет координацию деятельности по борьбе с преступностью правоохранительных органов, осуществляемой ими на территории комплекса «Байконур»;

▪ военные прокуроры осуществляют координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в Вооруженных Силах РФ других войсках, воинских формированиях и органах.

К транспортным прокуратурам (на правах прокуратур субъектов РФ) относятся: Восточно-Сибирская, Дальневосточная, Западно-Сибирская, Московская межрегиональная, Приволжская, Северо-Западная, Уральская, Южная. Специфика организации транспортных прокуратур определяется тем, что органы управления и хозяйствования на железнодорожном транспорте функционируют централизованно по линейному принципу и вне зависимости от территориального деления страны [24, с. 78]. В связи с этим поднадзорная территория может затрагивать несколько субъектов. Например, в состав Приволжской транспортной прокуратуры входят транспортные прокуратуры на правах районных: Владимирская, Кировская, Камская, Красноуфимская, Марийская, Куйбышевская, Нижегородская, Пензенская, Стерлитамакская, Мордовская, Сызранская, Татарская, Ульяновская, Удмуртская, Чувашская, Уфимская [25].

Вышеназванная специфика организации специализированных прокуратур определяет и особенности взаимодействия в координационной деятельности прокуратуры с судами. Очевидно, что в подобном взаимодействии могут принимать участие суды одновременно из разных регионов.

Что касается органов военной прокуратуры, то координация деятельности по борьбе с преступностью в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах регламентируется Указом Президента РФ № 567 и Положением о координации деятельности по борьбе с преступностью в Вооруженных Силах и других войсках Российской Федерации, утвержденным Генеральным прокурором РФ 10 сентября 1996 г. [26]. В рамках координационной деятельности, осуществляемой Генеральным прокурором РФ, Главным военным прокурором, военными прокурорами военных округов, приравненными к ним военными прокурорами, а также военными прокурорами объединений, соединений, и гарнизонов, возможно взаимодействие с военными судами. Например, 19 ноября 2024 г. в Новочеркасском гарнизонном военном суде под руководством председателя суда было проведено координационное совещание по вопросам применения норм Федерального закона от 2 октября 2024 г. № 340-ФЗ «О внесении изменений в статью 78.1 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» о приостановлении производства по делу в случае призыва обвиняемого

на военную службу в период мобилизации или в военное время в Вооруженные Силы РФ либо заключения им в период мобилизации, в период военного положения или в военное время контракта о прохождении военной службы в Вооруженных Силах РФ, а также прохождения им военной службы в Вооруженных Силах РФ в период мобилизации, в период военного положения или в военное время. В совещании приняли участие военные прокуроры Новочеркасского гарнизона и 54-й военной прокуратуры гарнизона, руководитель военного следственного отдела по Новочеркасскому гарнизону, начальники ФКУ СИЗО-3 и УИИ по г. Новочеркасску ГУФСИН России по Ростовской области, а также заместители командиров воинских частей по военно-политической работе и помощники командиров воинских частей по правовой работе. В ходе совещания были обсуждены аспекты реализации и применения норм указанного Федерального закона, а также даны ответы на возникшие вопросы по указанной тематике [27].

Таким образом, в целях повышения эффективности защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от преступных посягательств необходимо постоянное и тесное взаимодействие прокуратуры и судов, т.к. только взаимосогласованные действия могут обеспечить результативную борьбу с преступностью.

Список литературы:

1. Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности : приказ Генпрокуратуры России от 16 января 2012 г. № 7 (в ред. от 25 ноября 2022 г.) // Законность. – 2012. – № 3; справ-правовая система «КонсультантПлюс».

2. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус ; науч. ред. А.Ю. Винокуров. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2013. – 1159 с.

3. Большая советская энциклопедия : в 30 т. – 3-е изд. – М. : Сов. энциклопедия. – 1971. – Т. 5, ч. 1. – URL: http://bse.uaio.ru/BSE/0501.htm (дата обращения: 20.11.2025).

4. Психология : словарь / под общ. ред. А.В. Петровского, М.Г. Ярошевского. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Политиздат, 1990. – 494 с. – URL: https://djvu.online/file/zUYJlDn7npxpa (дата обращения: 20.11.2025).

5. Морозов, В.А. Взаимодействие: понятие, виды и свойства / В.А. Морозов // Креативная экономика. – № 9 (10). – С. 1309–1318.

6. Розанов, Ф.И. Социальное взаимодействие как информационный обмен : автореф. дис. ... канд. филос. наук / Ф.И. Розанов. – Новосибирск, 2010. – 24 с.

7. Усов, А.Ю. Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами : дис. … канд. юрид. наук / А.Ю. Усов. – М., 2016. – 195 с.

8. Панченко, В.Б. Правовое взаимодействие как вид социальной коммуникации: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / В.Б. Панченко. – М., 2016. – 55 с.

9. Коновальчиков, Я.А. Понятие правового взаимодействия и его особенности в конституционном праве / Я.А. Коновальчиков // Вестник Моск. гос. обл. ун-та. Серия: Юриспруденция. – 2020. – № 1. – С. 88–97.

10. Конституция РФ : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобр.в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 11, ст. 1416.

11. О судебной системе Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 23 июля 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 1, ст. 1; 2025. – № 30, ч. 1, ст. 4363.

12. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 31 июля 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 52, ч. 1, ст. 4921; 2025. – № 31, ст. 4636.

13. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 31 июля 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 46, ст. 4532; 2025. – № 31, ст. 4698.

14. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 1 апреля 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 30, ст. 3012; 2025. – № 14, ст. 1587.

15. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 7 июля 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; 2025. – № 31, ст. 4656.

16. Президент принял участие в ежегодном совещании судей судов общей юрисдикции, военных и арбитражных судов Российской Федерации. 20 февраля 2025 года. – URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations%20/76296 (дата обращения: 20.11.2025).

17. О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью : указ Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 (в ред. от 14 июня 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 17, ст. 1958; 2024. – № 25, ст. 3469.

18. В прокуратуре области состоялось координационное совещание руководителей правоохранительных органов. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_dvfo/mass-media/news/news-regional?item=99293992 (дата обращения: 20.11.2025).

19. О правотворческой деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и об улучшении взаимодействия с законодательными и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления : приказ Генпрокуратуры России от 28 октября 2025 г. № 731 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

20. Международная научная конференция Института государства и права РАН собрала ведущих экспертов по вопросам судебной власти и прокурорского надзора. – URL: https://mpgu.su/bez-rubriki/mezhdunarodnaja-konferencija-prokurorskogo/ (дата обращения: 20.11.2025).

21. Положение об управлении по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе Генеральной прокуратуры Российской Федерации : утв. Генпрокуратурой России 17 апреля 2018 г. // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

22. О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 3 февраля 2025 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 8, ст. 366; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2025. – № 6, ст. 408.

23. О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур : приказ Генпрокуратуры России от 7 мая 2008 г. № 84 // Законность. – 2024. – № 10.

24. Прокурорский надзор : учебник для вузов / О.С. Капинус (и др.) ; под общ. ред. О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. – М. : Юрайт, 2014. – 639 с.

25. Официальный сайт Приволжской транспортной прокуратуры. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/ptp/about-the-proc/structure (дата обращения: 20.11.2025).

26. Положение о координации деятельности по борьбе с преступностью в Вооруженных Силах и других войсках Российской Федерации : утв. Генеральным прокурором РФ 10 сентября 1996 г. // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

27. Новочеркасский гарнизонный военный суд : сайт. – URL: https://vk.com/wall-217487990_147 (дата обращения: 20.11.2025).

О.Г. Блинова,
старший преподаватель кафедры уголовного процесса Саратовской государственной юридической академии

O.G. Blinova,
Senior Lecturer of the Department of Criminal Procedure of the Saratov State Law Academy
blinova.olyab@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-272-277

ПРЕЗУМПЦИЯ ПРАВОСУДНОСТИ ПРИГОВОРА И НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЕЕ ОПРОВЕРЖЕНИЯ В СУДЕ КАССАЦИОННОЙ ИНСТАНЦИИ

Аннотация: *актуальность исследуемой темы обусловлена тем, что исправление судебных ошибок – это процесс, который не ослабляет судебную власть, а, наоборот, укрепляет ее легитимность через гарантии справедливости, обеспечивает законную силу и стабильность приговора суда. Чтобы избежать судебной ошибки после вступления приговора в законную силу, необходимо определить возможности вмешательства суда кассационной инстанции в оценку доказательств в тех случаях, когда ошибка суда первой или апелляционной инстанции является фундаментальной. В статье выявлены проблемы в правовом регулировании вопросов опровержения презумпции правосудности приговора в суде кассационной инстанций. Обосновано, что соображения «правовой определенности» приговора не должны служить препятствием для устранения грубых судебных ошибок. Поэтому УПК РФ должен предусматривать возможность вмешательства суда кассационной инстанции в оценку доказательств в тех случаях, когда ошибка суда первой или апелляционной инстанции является фундаментальной и ее неустранение позволяет остаться неправосудному приговору в силе.*

Ключевые слова: *презумпция правосудности приговора, порядок и предмет производства в суде кассационной инстанции, критерии оценки доказательств кассационным судом.*

THE PRESUMPTION OF THE LEGALITY OF THE COURT VERDICT AND SOME PROBLEMS OF ITS REBUTTAL IN THE COURT OF CASSATION

Abstract: *the relevance of the topic under study is due to the fact that the correction of judicial errors is a process that does not weaken the judiciary, but rather strengthens its legitimacy through the guarantee of justice and ensures the legal force and stability of court decisions. To avoid judicial errors after the verdict has entered into force, it is necessary to determine the possibilities of the cassation court's intervention in the evaluation of evidence in cases where the error of the first or appellate court is fundamental. In the article to identify problems in the legal regulation of the issues of overturning the presumption of the justice of a verdict in the court of cassation. It is substantiated that the principle of "legal certainty" of a verdict should not be an obstacle to the correction of gross judicial errors. Therefore, the Criminal Procedure Code of the Russian Federation should provide for the possibility of the cassation court's intervention in the evaluation of evidence in cases where the error of the trial or appellate court is fundamental and its failure to correct the error allows the unjust verdict to remain in effect.*

Keywords: *the presumption of the verdict's fairness, the procedure and subject matter of the cassation court's proceedings, and the criteria for evaluating evidence by the cassation court.*

Одна из презумпций, которая действует в российском уголовном судопроизводстве, – презумпция правосудности приговора, выносимого судом по итогам рассмотрения уголовного дела. Данная презумпция, не имея текстуального закрепления в нормах УПК РФ, служит одной из гарантий достижения назначения уголовного судопроизводства, т.к. только правосудный приговор обеспечивает защиту прав потерпевшего и ограждение невиновного от незаконного и необоснованного уголовного преследования. Именно презумпция правосудности приговора обеспечивает законную силу и стабильность этого решения суда.

Презюмируется, что приговор, отвечающий всем предъявляемым к нему требованиям, основанный на принципах уголовного судопроизводства и постановленный в соответствии с нормами уголовного и уголовно-процессуального законодательства, выводы которого базируются на исследованных и оцененных судом доказательствах и соответствуют фактическим обстоятельствам дела, а назначенное судом наказание соответствует тяжести совершенного преступления и личности подсудимого, является правосудным, т.е. законным, обоснованным, мотивированным и справедливым. Презумпция правосудности итогового решения суда заложена в механизме правового регулирования судебной деятельности, обеспечивается законодательной процедурой рассмотрения и разрешения уголовного дела.

Закон возлагает на суд ответственность за вынесение правосудного решения и требует, чтобы в ходе судебного разбирательства были исследованы, а затем и оценены все доказательства, представленные стороной обвинения и защиты. Суд не вправе отвергать то или иное доказательство, не проанализировав его и не дав ему оценку. Верховный Суд РФ неоднократно обращал внимание судов на недопустимость формального подхода к оценке доказательств, отмечая, что суд в приговоре обязан изложить конкретные суждения, оценивая доказательства стороны обвинения и защиты. Согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ № 55 «О судебном приговоре» «в описательно-мотивировочной части приговора… суду надлежит дать оценку всем исследованным в судебном заседании доказательствам, как уличающим, так и оправдывающим подсудимого. При этом излагаются доказательства, на которых основаны выводы суда по вопросам, разрешаемым при постановлении приговора, и при-

водятся мотивы, по которым те или иные доказательства отвергнуты судом» [1]. Если такие суждения отсутствуют и судья ограничивается лишь формальной отсылкой к исследованным доказательствам, не указывая конкретные суждения, опровергающие доводы стороны защиты или стороны обвинения, не анализирует доказательства и не дает им оценку по правилам ст. 88 УПК РФ, то такой приговор нельзя признать правосудным решением. Каждый недостоверный факт, изложенный в приговоре, служит основанием для его обжалования, для опровержения презумпции его правосудности.

Действующее уголовно-процессуальное законодательство предусматривает несколько способов опровержения данной презумпции. В качестве основного из таких способов опровержения презумпции правосудности приговора выступает апелляционное производство, при котором принесение сторонами жалобы на законность, обоснованность или справедливость приговора приостанавливает его вступление в законную силу. Но даже после обретения приговором законной силы презумпция его правосудности может быть опровергнута в судах кассационной и надзорной инстанций (дополнительные способы опровержения презумпции) и путем возобновления производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств (экстраординарный способ). Тем самым для уголовного процесса, как и всех других видов судопроизводства, кроме конституционного, характерна двухуровневая система проверки (опровержения) правосудности судебных решений – до и после их вступления в силу. Такое законодательное выстраивание способов опровержения рассматриваемой презумпции связано с тем, что «восстановление вышестоящим судом нарушенного или ограниченного права выступает проявлением более высокого уровня судебной защиты» [2, с. 192].

Конституционный Суд РФ неоднократно указывал на то, что производство в вышестоящих судах является средством обеспечения правосудности судебных решений. «Право на справедливое разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом предполагает окончательность и стабильность судебных актов, их вступление в законную силу и исполнение. Бремя пересмотра решений суда первой инстанции должно возлагаться на обычные (ординарные) судебные инстанции, к которым относится апелляционное производство» [3].

Производство в суде апелляционной инстанции, являясь основным способом опровержения презумпции правосудности приговора, позволяет в установленные законом сроки, в течение которых приговор не вступил в силу, еще раз проверить истинность выводов, сделанных судом первой инстанции. При этом стороны в своей жалобе (представ-

лении) вправе поставить под сомнение не только законность приговора, но и его обоснованность. Это связано с тем, что допущенные судом первой инстанции ошибки выявляются апелляционным судом в таком режиме, который приближен к производству в суде первой инстанции и который предполагает возможность исследования доказательств.

Производства по пересмотру вступивших в законную силу судебных решений, как дополнительные способы обеспечения правосудности приговоров, предусматривают иной порядок решения вопроса о законности данных решений. Это связано с тем, что возможность использования таких способов опровержения презумпции правосудности приговора предполагается после исчерпания обычного (ординарного) способа обжалования судебного решения до его вступления в законную силу [4, с. 185].

Вступившее в законную силу решение суда презюмируется как правосудное, окончательное и подлежащее исполнению. Но при этом сохраняется возможность его обжалования заинтересованными участниками уголовного судопроизводства. Однако, в отличие от апелляционного производства, в кассационном порядке допускается ставить под сомнение, т.е. обжаловать только законность приговора, процедурные аспекты вынесения судом решения. Кассация не предполагает рассмотрения дела «в полном объеме»; согласно п. 2 ч. 7 ст. 401.16 УПК РФ суд кассационной инстанции не исследует обстоятельства уголовного дела и не оценивает какие-либо доказательства, а исходит из признанных установленными судами первой и апелляционной инстанций фактических обстоятельств уголовного дела, проверяя лишь правильность применения и толкования норм материального и процессуального права. Такой порядок производства в кассационной инстанции, по мнению ряда авторов, является объективно оправданным в силу того, что обоснованность приговора уже не проверяется [5, с. 47].

Между тем нередко решение вопроса о законности вынесенного приговора тесно связано с необходимостью проверки его обоснованности. Суд кассационной инстанции, проверяя правильность применения норм УПК РФ при оценке доказательств, не вправе их переоценивать; он должен проверить выводы, например, о виновности или невиновности лица, изложенные в приговоре суда первой или апелляционной инстанции, установить, мог ли нижестоящий суд на основе исследованных доказательств прийти к выводу, изложенному в приговоре. Если такие выводы объективно не вытекают из представленных сторонами доказательств, это является существенным нарушением закона. И поэтому следует признать полностью оправданной точку зрения О.В. Евстигнеевой, согласно которой «ошибки в оценке до-

казательств, когда нижестоящие суды игнорируют ключевые доказательства по делу или основывают свои выводы на противоречивых доказательствах, а также когда в основу приговора кладут недопустимые доказательства, должны устраняться судом кассационной инстанции» [6, с. 24].

Разделяя мнение о том, что допущенные нижестоящим судом нарушения уголовно-процессуального закона при исследовании или оценке доказательств не должны оставляться без внимания, считаем, что кассационная проверка приговора как способ опровержения презумпции его правосудности должна предусматривать возможность вмешательства в оценку доказательств в тех случаях, когда ошибка суда первой или апелляционной инстанции является фундаментальной и ее неустранение позволяет остаться неправосудному приговору в силе. И здесь нужно исходить из того, что суд кассационной инстанции, не проверяя обоснованность приговора в том же порядке, что и суд апелляционной инстанции, должен его проверить на наличие существенных нарушений уголовного и уголовно-процессуального закона, которые повлияли или могли повлиять на исход уголовного дела. Это позволит исключить в рамках процедуры пересмотра судебного решения в кассационном порядке (дополнительном способе опровержения презумпции правосудности приговора) невозможность исправления тех ошибок, которые подлежали выявлению и устранению, но не были устранены в апелляционном порядке (основной процедуре проверки правосудности приговора).

Как справедливо отмечено, такой отход от жесткого деления предмета кассационного производства на вопросы факта и права поможет избежать в деятельности судов кассационной инстанции искусственного ограничения круга возможных нарушений закона, подлежащих исправлению [7, с. 28].

Подобные законодательные изменения, на наш взгляд, позволят сделать существующие формы проверки правосудности приговора (или способы опровержения презумпции его правосудности) системой, которая будет гарантировать исправление допущенных ошибок даже в ситуации, когда по каким-либо причинам они не были устранены в ординарной форме такой проверки, системой, в которой соображения «правовой определенности» приговора не будут являться препятствием для устранения вопиющих судебных ошибок.

Список литературы:

1. О судебном приговоре : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2016 г. № 55 // Рос. газ. – 2016. – 7 дек.

2. Бородинова, Т.Г. Конституционные основы пересмотра приговоров / Т.Г. Бородинова // Общество и право. – 2013. – № 3 (45). – С. 191–193.

3. По делу о проверке конституционности ряда положений статей 401.3, 401.5, 401.8 и 401.17 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С.С. Агаева, А.Ш. Бакаяна и других : постановление Конституционного Суда РФ от 25 марта 2014 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 14, ст. 1690.

4. Дикарев, И.С. Роль принципа правовой определенности в обеспечении прав личности при пересмотре приговоров, определений и постановлений суда в кассационном и надзорном порядке / И.С. Дикарев // Актуальные проблемы обеспечения прав участников уголовного судопроизводства : монография / М.Т. Аширбекова, В.М. Быков, И.С. Дикарев и [др.].; под ред. Н.С. Мановой. – М. : Проспект, 2016. – 192 с.

5. Головко, Л.В. Новеллы УПК РФ: прогресс или институциональный хаос? / Л.В. Головко // Апелляция, кассация, надзор: новеллы ГПК РФ, УПК РФ. Первый опыт критического осмысления / под общ. ред. П.А. Колоколова. – М. : Юрист, 2011. – 188 с.

6. Евстигнеева, О.В. Кассационные основания как средство обеспечения справедливого баланса интересов участников уголовного судопроизводства / О.В. Евстигнеева // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. – 2022. – № 1. – С. 20–29.

7. Бехало, С.В. Новые позиции Пленума ВС РФ по вопросам кассационного производства / С.В. Бехало, В.А. Давыдов // Уголовный процесс. – 2019. – № 8. – С. 26–28.

К.В. Дроздов,
соискатель кафедры административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина Саратовской государственной юридической академии

K.V. Drozdov,
Applicant of the Department of Administrative and Municipal Law named after Professor Vasily Mikhailovich Manokhin of the Saratov State Law Academy
konst.drozdov-1977@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-278-286

О ПОНЯТИИ И СТРУКТУРЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДЕБНОГО ПРОЦЕССА ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Аннотация: *статья посвящена рассмотрению теоретических вопросов структурирования административного судебного процесса по делам несовершеннолетних. Цель статьи состоит в выработке определения соответствующего вида деятельности и характеристике его элементов. Достижению цели способствовало использование методов анализа, синтеза, а также формально-юридического метода. Сделан вывод о том, что административный судебный процесс по делам несовершеннолетних представляет собой деятельность судов общей юрисдикции по рассмотрению административных дел, связанных с обязательным судебным контролем за осуществлением в отношении несовершеннолетних действий принудительного характера, необходимых для предупреждения совершения ими правонарушений и антиобщественного поведения, защиты их жизни и здоровья. Основанием для объединения данных категорий административных дел выступает общность их целевой направленности, которая заключается в обеспечении прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних при реализации административных властных требований. Эти дела в отношении несовершеннолетних характеризуются специальным порядком рассмотрения, который получил выражение в нормах КАС РФ.*

Ключевые слова: *несовершеннолетние, административное судопроизводство, административный процесс, судебный контроль, административное правонарушение.*

ON THE CONCEPT AND STRUCTURE OF ADMINISTRATIVE JUDICIAL PROCEEDINGS IN CASES OF MINORS

Abstract: *this article examines theoretical aspects of structuring administrative judicial proceedings involving minors. The purpose of the article is to develop a definition of this type of activity and characterize its elements. This goal was achieved through the use of analytical, synthesis, and formal legal methods. It is concluded that administrative judicial proceedings involving minors constitute the activity of courts of general jurisdiction in considering administrative cases involving mandatory judicial review of the implementation of coercive actions against minors, which are necessary to prevent them from committing offenses and antisocial behavior, and to protect their lives and health. The basis for combining these categories of administrative cases is their common purpose, which is to ensure the rights, freedoms, and legitimate interests of minors in the implementation of administrative authority requirements. These cases involving minors are characterized by a special procedure*

for consideration, which is reflected in the provisions of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation.

Keywords: *minors, administrative proceedings, administrative process, judicial review, administrative offense.*

Регламентированной нормами административного права деятельности суда с участием несовершеннолетних присущи признаки административного судебного процесса, который характеризуется неравенством его участников. По замечанию А.В. Мартынова, «в административном судебном процессе с одной стороны всегда выступает орган государственной власти или должностное лицо, зачастую имеющее возможность применения в отношении гражданина мер принуждения» [1, с. 274].

Однако суд вправе принять меры, обеспечивающие защиту «слабой» стороны процесса посредством реализации своей активной роли в доказывании, приостановления действия оспариваемого акта административного органа. В административно-правовых спорах имеет место перенос бремени доказывания законности оспариваемых актов, решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на такой орган, организацию и должностное лицо.

В то же время порядок судебной деятельности по делам об административных правонарушениях несовершеннолетних и административным делам характеризуется специфическими чертами, что определено необходимостью создания условий для учета их возрастных особенностей, оказывающих существенное влияние на восприятие действительности, а также применяемых в отношении них мер принуждения.

Единственной целью административного наказания, как следует из КоАП РФ [2], является общая и частная превенция административных правонарушений. В контексте административной ответственности несовершеннолетних ее достижение приобретает особую актуальность, поскольку она соответствует целевой направленности функционирования системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Применяемые к несовершеннолетним наказания должны быть соразмерны тяжести противоправного деяния и обеспечивать необходимое воспитательное воздействие. Именно поэтому к несовершеннолетним не применяется административный арест. Данная мера ввиду ее строгости не только избыточна для решения задачи недопущения дальнейших правонарушений, но и может вызывать противоположный эффект ввиду временного помещения

несовершеннолетнего в негативную для его психики социальную среду вынужденного общения с арестованными лицами, нередко склонными к антиобщественному поведению.

Важно отметить, что дела в отношении несовершеннолетних рассматриваются комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – комиссии), которые, в принципе, не наделены полномочиями по назначению наказания в виде административного ареста. В свою очередь, суды рассматривают жалобы на решения комиссий. Однако дела об административных правонарушениях в области дорожного движения комиссии рассматривают лишь в случае их поступления от соответствующих органов и должностных лиц. При этом отдельные правонарушения данной категории относятся к подведомственности судов. Во всех случаях дела об административных правонарушениях несовершеннолетних подлежат рассмотрению по месту их жительства. Для обеспечения законности применяемых мер о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, всегда уведомляется прокурор.

КоАП РФ предусматривает возможность удаления несовершеннолетнего лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, на время рассмотрения его обстоятельств, если их обсуждение способно оказать отрицательное влияние на его психику. Законодательство не устанавливает, кто именно определяет наличие необходимости применения данной меры, в связи с чем можно сделать вывод о наличии таких полномочий исключительно у рассматривающего дело органа или должностного лица, в том числе суда. При этом следует признать право присутствующего на заседании педагога или психолога ходатайствовать об удалении несовершеннолетнего на время рассмотрения обстоятельств дела, дополнив КоАП РФ соответствующим уточнением.

Законные представители осуществляют защиту прав и законных интересов несовершеннолетнего, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, а также несовершеннолетнего потерпевшего. Тем не менее их присутствие требуется не всегда, а лишь если судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, признает такую необходимость. Они должны быть в обязательном порядке уведомлены о его административном задержании.

Ввиду того, что основным субъектом, рассматривающим дела в отношении несовершеннолетних, является комиссия, в производстве по делам об административных правонарушениях, осуществляемом судом, они часто выступают в ином качестве – как потерпевшие,

свидетели. В производстве по делам об административных правонарушениях роль суда второстепенна по сравнению с ролью комиссии, а также не существует особого порядка производства по делам несовершеннолетних.

В свою очередь, в административном судопроизводстве по КАС РФ несовершеннолетние, обладающие процессуальной дееспособностью, вправе принимать активное участие, заявляя требования о защите своих прав и законных интересов, обжалуя незаконность применяемых в их отношении решений и действий, а также бездействия органов управления, их должностных лиц, наделенных публичными полномочиями организаций.

Именно в рамках административного судопроизводства осуществляется проверка законности решений и действий субъектов публичной власти, затрагивающих права и интересы граждан, в том числе несовершеннолетних. В соответствии с нормами материального и процессуального права суд наделен полномочиями по отмене нормативных и ненормативных правовых актов, а его решения выносятся от имени государства и являются обязательными для всех органов власти, граждан и организаций. В связи с этим соответствующая деятельность суда получила подробную нормативную регламентацию. Принятие КАС РФ [3] обеспечило институционализацию административно-юстиционных правоотношений, которые складываются по поводу разрешения дел публично-правового характера.

В ста 1 КАС РФ закреплен перечень категорий административных дел, рассматриваемых судом. По целевой направленности они могут быть разделены на две категории. В рамках первой категории административных дел несовершеннолетние вправе участвовать в качестве административного истца, оспаривая нормативные правовые акты; акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами; решения, действия (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями. В процессе они могут выступать самостоятельно или через представителя.

Законодательство не устанавливает исключений из общего порядка рассмотрения дел соответствующей категории при личном участии несовершеннолетних. Лишь установлено, что если несовершеннолетний не обладает административной процессуальной дееспособностью, то его право на судебную защиту может быть реализовано посредством

участия представителя либо законного представителя. В силу приоритета защиты прав и законных интересов несовершеннолетних решения судов, их затрагивающие, не подлежат публичному объявлению. Кроме того, к несовершеннолетним не может применяться мера процессуального принуждения в виде привода.

Статья 57 СК РФ предоставляет несовершеннолетним право «быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства» [4]. Установлена обязательность учета мнения ребенка, достигшего возраста десяти лет, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам. Поэтому представляется, что в рамках административного судопроизводства мнение ребенка, достигшего возраста десяти лет, должно быть учтено. Однако соответствующая норма в КАС РФ закрепления не получила. Обозначенный пробел следует устранить.

Важно отметить, что КАС РФ не закрепляет ограничений для реализации несовершеннолетним своего права на обжалование принятых по делу судебных актов в случае несогласия с ними. При участии в деле законных представителей, если несовершеннолетний не может вступать в процесс самостоятельно, возможность обжалования решений суда поставлена в зависимость от их действий. Однако несовершеннолетний в силу возраста, недостатка знаний может в полной мере не осознавать содержания судебных актов и, как следствие, не реализовать свое право на их обжалование даже при наличии соответствующих оснований. Данное право могло бы быть обеспечено посредством участия представителя, в качестве которого может выступать адвокат или иное лицо, обладающее полной дееспособностью, не состоящее под опекой или попечительством и имеющее высшее юридическое образование либо ученую степень по юридической специальности.

В обозначенном контексте стоит согласиться с мнением З.З. Саттаровой, отмечающей, что «пересмотр судебных актов требует профессиональных знаний в области права в большей степени, и оказание юридической помощи на стадиях по пересмотру должно стать действительно профессиональным при осуществлении этих действий адвокатами» [5, с. 361].

КАС РФ устанавливает случаи обязательного привлечения представителя к участию в деле. Однако это необходимо лишь при отсутствии у законного представителя возможности участия в деле, а также при рассмотрении административных дел, связанных с пребыванием несовершеннолетнего в центре временного содержания (ст. 285.9 КАС РФ), и административных дел по административному исковому

заявлению, связанному с пребыванием несовершеннолетнего в учебном учреждении закрытого типа (ст. 285.16 КАС РФ).

Законодательство должно устанавливать дополнительные гарантии защиты прав и законных интересов несовершеннолетних в административном судопроизводстве посредством закрепления обязательности участия представителя по делам, возникающим из спорных административных и иных публичных правоотношений. Если у несовершеннолетнего отсутствует представитель, то суд должен приостановить производство по административному делу и инициировать перед соответствующими органами вопрос о его назначении. Как следует из п. 19 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» [6], органами, перед которыми может быть инициирован вопрос о назначении представителя, выступают адвокатские палаты субъектов РФ.

Как указывает О.В. Исаенкова, «с правом на судебную защиту неразрывно связано право на предъявление иска, являющееся производной категорией от права на судебную защиту» [7, с. 96]. Однако стоит отметить, что в защиту прав несовершеннолетних также вправе обратиться прокурор. Органы опеки и попечительства тоже наделены правом вступать в административный судебный процесс в интересах несовершеннолетних. К числу лиц, которые могут проявлять инициативу в интересах несовершеннолетнего, ст. 40 КАС РФ, кроме того, относит Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ.

К отдельной категории административных дел согласно КАС РФ отнесены дела, связанные с осуществлением судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям. По замечанию Н.Г. Салищевой, «судебный контроль за решениями и действиями в сфере государственного управления, касающийся определенных принудительных действий в отношении граждан, обусловлен необходимостью обеспечить общественный порядок и безопасность во всех сферах жизни общества» [8, с. 88].

Выступая способом обеспечения законности и дисциплины в сфере публичного управления, судебный контроль обладает рядом признаков. Так, суд наделен исключительными полномочиями по его

реализации, и никакие государственные органы не вправе вмешиваться в его компетенцию. Судебный контроль требует строгой процессуальной формы, что выражается в наличии законодательных норм, определяющих основания для его осуществления, круг участников соответствующих административно-юстиционных правоотношений, сроки проведения судебного контроля. Выступающая предметом судебного контроля деятельность субъектов управления имеет правовое содержание и находит выражение в применении норм права, а суд осуществляет ее оценку лишь с точки зрения законности. Результатом судебного контроля может служить принятие судом решения об удовлетворении или об отказе в удовлетворении административного искового заявления, которое содержит властное требование к физическому лицу или организации.

В широком смысле судебный контроль также охватывает проверку законности принятых нормативных и ненормативных правовых актов, решений и действий должностных лиц субъектов публичной власти [9, с. 152]. Тем не менее, в понимании КАС РФ, он подразумевает лишь предварительную оценку судом законности решений властного характера. При этом, по замечанию С.Р. Абдуллиной, «инициатива в осуществлении судебного контроля не принадлежит судебным органам, а зависит от лиц, требующих подтверждения судом законности или незаконности принятого акта управления» [10, с. 9]. Действительно, для его осуществления необходимо поступление в суд соответствующего административного искового заявления.

Стоит отметить, что лишь порядок рассмотрения административных дел соответствующей категории в отношении несовершеннолетних получил специальную нормативную регламентацию. Три главы в рамках КАС РФ регулируют судебный контроль за законностью реализации управленческих полномочий. Это дела о защите интересов несовершеннолетнего в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни; дела, связанные с пребыванием несовершеннолетнего в центре временного содержания; дела, связанные с пребыванием несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа. Данный подход законодателя обусловлен тем, что в рамках рассмотрения соответствующих дел должен быть решен вопрос о реализации в отношении несовершеннолетних действий принудительного характера, необходимых для предупреждения совершения ими правонарушений и антиобщественного поведения, защиты их жизни и здоровья. Обозначенные административные дела характеризуются исключительно судебным порядком их рассмотрения и общностью

целевой направленности, которая состоит в обеспечении прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних при реализации административных властных требований.

Таким образом, можно сделать вывод, что административный судебный процесс по делам несовершеннолетних представляет собой деятельность судов общей юрисдикции по рассмотрению административных дел, связанных с обязательным судебным контролем за осуществлением в отношении несовершеннолетних действий принудительного характера, необходимых для предупреждения совершения ими правонарушений и антиобщественного поведения, защиты их жизни и здоровья. Однако структуру административного судебного процесса по делам несовершеннолетних образуют дела, связанные с отказом законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни несовершеннолетнего; с пребыванием несовершеннолетнего в центре временного содержания; с пребыванием несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа. Основанием для объединения данных категорий административных дел выступает общность их целевой направленности, которая состоит в обеспечении прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних при реализации административных властных требований. Лишь эти дела в отношении несовершеннолетних характеризуются специальным порядком рассмотрения, который получил выражение в нормах КАС РФ.

Список литературы:

1. Мартынов, А.В. Понятие и сущность административного судопроизводства в Российской Федерации / А.В. Мартынов // Вестник Нижегор. ун-та им. Н.И. Лобачевского. – 2015. – № 5–6. – С. 273–281.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; 2025. – № 52, ч. 1, ст. 8349.

3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 10, ст. 1391; 2025. – № 52, ч. 1, ст. 8308.

4. Семейный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (в ред. от 23 ноября 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. № 1, ст. 16; 2024. – № 48, ст. 7212.

5. Саттарова, З.З. Вопросы профессионального судебного представительства в свете реформы цивилистического процессуального законодательства / З.З. Саттарова // Перспективы развития гражданского процессуального права : сб. по матер. IV Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 90-летию

СЮИ–СГЮА (г. Саратов, 3 октября 2020 г.) / под ред. О.В. Исаенковой. – Саратов : Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2020. – С. 357–361.

6. О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 (в ред. от 17 декабря 2024 г.) // Рос. газ. – 2016. – 3 окт.; 2024. – 28 дек.

7. Иск в гражданском судопроизводстве : учебник для вузов / О.В. Исаенкова, О.В. Николайченко, Т.В. Соловьева, Н.Н. Ткачева; под ред. О.В. Исаенковой. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2025. – 208 с.

8. Салищева, Н.Г. О судебном контроле за законностью в деятельности органов исполнительной власти / Н.Г. Салищева // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2015. – № 4. – С. 79–101.

9. Кайнов, В.И. Судебный контроль за деятельностью органов исполнительной власти / В.И. Кайнов, П.А. Петров, С.П. Сальников // Юридическая наука: история и современность. – 2019. – № 5. – С. 150–158.

10. Абдуллина, С.Р. Судебный контроль как способ обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти : автореф. дис. … канд. юрид. наук / С.Р. Абдуллина. – Саратов, 2011. – 29 с.

Р.Р. Акжигитов,
аспирант кафедры «Теория государства и права и политология» Пензенского государственного университета

R.R. Akzhigitov,
Postgraduate Student of the Department "Theory of State and Law and Political Science" of the Penza State University
elmir.ahmedow@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-287-293

У ИСТОКОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ФЕДЕРАЛИЗМА (1917–1924)

Аннотация: *в статье анализируется поэтапное становление государственно-правовой политики советского федерализма. Данная тема не являлась предметом специальных исследований, равно как и сам феномен государственно-правовой политики, в отличие от политики правовой, изучен недостаточно. Использование нормативно-правового материала и научной литературы позволяет автору сделать вывод о том, что на основе синтеза разрозненного государственного и правового регулирования под влиянием политической конъюнктуры и благодаря определенным уступкам национальным элитам к 1924 г. оформилась государственно-правовая политика федерализма.*

Ключевые слова: *государственно-правовая политика, государственное регулирование, правовое регулирование, протофедерализация в Советской России, образование СССР, конституционно-правовое строительство в Советском государстве в 1920-е гг.*

AT THE ORIGINS OF THE STATE AND LEGAL POLICY OF FEDERALISM (1917–1924)

Abstract: *this article analyzes the gradual development of the state and legal policy of Soviet federalism. This topic has not been the subject of specialized research, and the phenomenon of state and legal policy itself, unlike legal policy, has been insufficiently studied. Using normative and legal materials and scholarly literature, it is concluded that by 1924, the state and legal policy of federalism had taken shape through a synthesis of disparate state and legal regulations, influenced by political circumstances and thanks to certain concessions to national elites.*

Keywords: *state and legal policy; state regulation; legal regulation; proto-federalization in Soviet Russia; formation of the USSR; constitutional and legal construction in the Soviet state in the 1920s.*

Как нам представляется, государственно-правовая политика – это комплекс мероприятий по повышению эффективности правового регулирования в соответствии с провозглашенными целя-

ми и задачами государства. Феномен правовой политики, выдвижение которого на авансцену общественно-политической жизни связывается с эпохами модернизации и постмодернизации [1, с. 134, 136], изучен достаточно хорошо. Однако нельзя не согласиться с тем, что «правовое регулирование является не самостоятельной сферой жизнедеятельности, а правовым средством реализации государственной политики» [2, с. 17].

Подобный тезис особенно справедлив в отношении высокоцентрализованных государств патерналистского типа, к которым относятся и социалистические государства. Именно здесь, а не на Западе начинает складываться комплекс мероприятий государственно-правовой политики, в котором монопольно правящая марксистская партия инициирует достижение тех или иных целей, которые затем закрепляются в нормативных актах государственных органов. При этом справедливо будет подчеркнуть, что федерализм является одной из краеугольных тем советской государственно-правовой политики.

В Советской России, по сравнению с Западом, федерализм сформировался в совершенно особых обстоятельствах. Мало того, что он был социалистическим, а не буржуазным. Федеративное объединение базировалось на переформатировании бывшей империи. В ходе государственного строительства приходилось совмещать концепт сохранения единства имперских земель и предоставления автономии и даже независимости многочисленным народам. И все это на фоне укоренившейся идеологической догмы о мировой пролетарской революции и ненужности национальных государств!

Первичный элемент в конструкцию идеи советского федерализма заложила Декларация прав народов России от 2 (15) ноября 1917 г., провозгласившая политику «добровольного и честного союза народов России» [3, с. 19–20]. В развитие высказанных тезисов в обращении Совета народных комиссаров от 20 ноября (3 декабря) 1917 г. «Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока» содержался призыв к колониальным территориям на Востоке свергать эксплуататоров, а мусульманским народам России рекомендовалось устраивать свою национальную жизнь свободно и беспрепятственно [3, с. 21, 22].

В дальнейшем, начиная с января 1918 г., последовала правовая конкретизация национальных преобразований. В Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа от 12 (25) января 1918 г. впервые говорилось о перспективах создания «федерации советских

национальных республик» и предоставлении возможности «рабочим и крестьянам каждой нации принять самостоятельно решение на своем собственном полномочном советском съезде: желают ли они и на каких основаниях участвовать в федеральном правительстве и в остальных федеральных советских учреждениях» [3, с. 29–30]. Таким образом, новая власть подошла к осознанию необходимости выработки федеративного законодательства. Оно не могло быть создано в один момент. Причем первоначально речь шла исплючительно об административных преобразованиях исключительно на уровне губерний [4, с. 49, 52–53].

Однако параллельно с этим начиналось самоопределение некоторых наций и народностей. В 1918 г. в состав РСФСР вошли Туркменская, Терская, Кубанско-Черноморская, Донская, Таврическая советские республики. Вскоре появились и трудовые коммуны, а с 1920 г. – автономные области. Конституция РСФСР, принятая 10 июля 1918 г., в том числе и в целях упорядочения территориально-административного устройства [5, с. 82, 83], стала первым конституционно-правовым актом молодого государства. В ней среди множества конституционно-правовых новелл было и признание права наций на самоопределение. Однако в практическом плане единых правил для институционализации национальных образований выработано так и не было. «В Конституции шла речь о федерации национальных республик (ст. 2, 8), о “сочленах Советской Республики» (п. “д” ст. 49), об “автономных областных союзах”, которые входят в РСФСР «на началах федерации” (ст. 11). Но никакие различия между этими образованиями не проводились» [6, с. 7]. Единственное, что вносило некоторый элемент упорядочения в спонтанный процесс национально-территориального строительства, так это деятельность Наркомата национальностей.

Надо сказать, что сама обстановка обострявшейся Гражданской войны не способствовала конституционно-политическому прояснению национального вопроса. Уточнить подходы к пониманию этого вопроса было непросто, в том числе и потому, что в большевистской партии не было полного единства мнений по поводу конкретного содержания лозунга о самоопределении наций. Так, на VIII съезде РКП(б) в марте 1919 г. Н.И. Бухарин фактически оппонировал В.И. Ленину, предлагая включить в новую партийную программу формулу «самоопределение трудящихся классов каждой национальности», что означало бы оттолкнуть от большевиков этносы. В.И. Ленин справедливо отвечал на поспешное предложение нетерпеливого соратника: «Каждая нация должна получить право на самоопределение, и это способствует самоопределению трудящихся» [7, с. 47, 55].

Задача строительства нового государства осложнялась еще и тем, что на просторах бывшей Российской империи возникали суверенные, независимые от РСФСР, хотя и дружественные государственные образования. Наряду с тем, что от Советского государства отпали Польша и Финляндия, которые давно ожидали удобного момента, большевикам пришлось пойти на образование советской республики на Украине 12 декабря 1917 г., в ноябре 1918 г. – Эстляндской трудовой коммуны, в декабре 1918 г. – Латвийской и Литовской советских республик, в январе 1919 г. – Белорусской Советской Республики.

На исходе Гражданской войны большевики освободили Закавказье от буржуазно-националистических правительсто. Произошло учреждение Азербайджанской ССР (апрель 1920 г.), Армянской ССР (ноябрь 1920 г.), Грузинской ССР (февраль 1921 г.), которые объединились в Закавказскую Социалистическую Федеративную Советскую Республику. Так, на основе двусторонних договоров с РСФСР была заложена основа военно-хозяйственного союза.

Процесс протофедерализации и формирования государственно-правовой политики федерализма ускорился лишь в условиях мирного времени [8, с. 301–303, 306] (схема). В партии, советском аппарате, в центре и на местах разворачивались дискуссии по поводу способов национально-территориальной консолидации. На X съезде РКП(б) отмечалось, что, несмотря на все трудности, «опыт России с применением различных видов федерации, с переходом от федерации, основанной на советской автономии (Киргизия, Башкирия, Татария, горцы Дагестана), к федерации, основанной на договорных отношениях с независимыми советскими республиками (Украина, Азербайджан), и с допущением промежуточных ступеней между ними (Туркестан, Белоруссия), целиком подтвердил всю целесообразность и гибкость федерации как общей формы государственного союза советских республик» [9, с. 250–251].

В резолюции признавались трудности в «нормальном росте партии», и в первую очередь вину возлагали на великорусских коммунистов, которые «нередко преуменьшают значение национальных особенностей в партийной и советской работе». Звучали обвинения в великодержавности, колонизаторстве, великорусском шовинизме. И только во вторую очередь речь шла о «коммунистах-туземцах», которые «преувеличивают значение национальных особенностей», что может вести к уклону в буржуазно-демократический национализм [9, с. 255].

Схема формирования государственно-правовой политики федерализма

В конце 1922 г. завершились споры о форме национально-территориального объединения республик: заключение договора об образовании СССР ознаменовало собой высшую точку в федеративном правовом регулировании, готовом к переходу на стадию правовой политики. В 1923 г. обсуждение темы федеративного союза продолжилось и параллельно разрабатывалась его конституция. На XII съезде РКП(б) в апреле 1923 г. национал-большевики (прежде всего с Украины и из Грузии) пытались заявить свои претензии на власть, увлекая страну на опасный путь конфедерализации [10, с. 505]. В качестве моральной и материальной компенсации для них со стороны партийного руководства активизировалось продвижение коренизации и украинизации, т.е. форсированное вовлечение во власть национальных кадров с силовым навязыванием нетитульным этносам местных национальных языков [11, с. 105].

И все же, несмотря на все издержки, главным достижением 1924 г. и последующих лет стало фактическое оформление государственно-правовой политики федерализма. На основе принятия Конституции СССР и конституций союзных республик, разработки Основных начал уголовного законодательства СССР и союзных республик (1924) и Общих начал землепользования и землеустройства (1928) сложилась мощная правовая составляющая на фоне проведения масштабных материальных и организационных мероприятий со стороны государства. И неважно, что при этом допускались противоречия в правовом материале всесоюзного и республиканского уровня, имело место вмешательство органов исполнительной власти в законодательную деятельность или формализм в законотворческом процессе [12, с. 204]. Главное, что впервые в мировой практике государственного управления произошло слияние разрозненного правового регулирования в государственно-правовую политику.

Список литературы:

1. Малько, А. В. Основы правовой политики : учеб. пособие / А.В. Малько, А.Ю. Саломатин. – М. : РИОР ; ИНФРА-М, 2023. – 172 с.

2. Воронцов, Д.Ф. Государственная политика: понятие, виды, соответствие праву и справедливости как элемент решения проблем современной экономики / Д.Ф. Воронцов // Актуальные проблемы российского права. – 2011. – № 3. – С. 12–21.

3. Образование СССР. Сборник документов. 1917–1924 / под ред. Э.Б. Генкиной. – М.; Л., 1949. – 472 с.

4. Чистяков, О.И. Становление «Российской Федерации» (1917–1922) / О.И. Чистяков. – Изд. 2-е, репринт. – М. : Зерцало-М, 2003. – 343 с.

5. Смыкалин, А.С. Конституция РСФСР 1918 г.: первый опыт законодательного закрепления советского государственного строя /

А.С. Смыкалин // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». – 2018. – № 6.– С. 81–90.

6. Рыбаков, В.А. Смешанная форма государственного устройства / В.А. Рыбаков // Вестник Ом. ун-та. Серия: Право. – 2013. – № 4 (37). – С. 6–12.

7. Восьмой съезд РКП(б).Март 1919 года. Протоколы. – М. : Госполитиздат, 1959. – 602 с.

8. Гуляков, А.Д. Федерализм: механизм возникновения и основные направления развития: историко-государствоведческое исследование / А.Д. Гуляков. – М. : РИОР, 2019. – 388 с.

9. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. – Т. 2 : 1917–1922. – М. : Политиздат, 1983. – 606 с.

10. Двенадцатый съезд РКП(б). 17–25 апреля 1923 года. Стенографический отчет. – М. : Полит. лит., 1968. – 903 с.

11. Борисенок, Е.Ю. Феномен советской украинизации. 1920–1930-е годы / Е.Ю. Борисенок. – М. : Европа, 2006. – 256 с.

12. Максимова, О.Д. Законотворчество в СССР в 1922–1936 годах / О.Д. Максимова. – М. : Зерцало-М, 2014. – 400 с.

А.А. Горячкин,
аспирант кафедры таможенного, административного и финансового права Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского

A.A. Goryachkin,
Postgraduate Student of the Department of Customs, Administrative and Financial Law of the Saratov National Research State University named after N.G. Chernyshevsky
sashagoryachkin2@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-294-304

О ПОНЯТИИ И СОДЕРЖАНИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ БИОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация: *в статье рассматриваются теоретические вопросы механизма административно-правового обеспечения биологической безопасности и его нормативной регламентации. Актуальность темы определяется необходимостью противодействия биологическим угрозам административно-правовыми средствами. Цель статьи состоит в выработке теоретического определения административно-правового обеспечения биологической безопасности, характеристике элементов соответствующего механизма. Достижению цели способствовало использование методов анализа, синтеза, а также формально-юридического метода. Сделан вывод о том, что административно-правовое обеспечение биологической безопасности – это взаимосвязанная деятельность федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов субъектов РФ, иных государственных органов по стратегическому планированию, нормативно-правовому регулированию и реализации административно-правовых средств в целях предупреждения, выявления и устранения биологических угроз. В свою очередь, элементами механизма административно-правового обеспечения биологической безопасности выступают: субъекты, взаимодействие которых способствует ее обеспечению; осуществляемая ими деятельность; административно-правовые средства обеспечения биологической безопасности.*

Ключевые слова: *биологическая безопасность, национальная безопасность, административно-правовое обеспечение, правовое регулирование, биологические угрозы.*

ON THE CONCEPT AND CONTENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF BIOLOGICAL SAFETY

Abstract: *the article examines theoretical issues of the mechanism of administrative and legal support for biological safety, as well as its regulatory framework. The relevance of the article is determined by the need to counter biological threats by administrative and legal means. The purpose of the article is to develop a theoretical definition of administrative and legal support for biological safety, as well as to characterize the elements of the corresponding mechanism. The achievement of the goal was facilitated by the use of methods of analysis, synthesis, and formal legal analysis. It is concluded that administrative and legal support for biological safety is the interconnected activities of federal executive bodies, executive bodies of the constituent entities of the Russian Federation, and other government bodies on strategic planning, regulatory framework, and implementation*

of administrative and legal means in order to prevent, identify, and eliminate biological threats. In turn, the elements of the mechanism of administrative and legal support for biological safety are the entities whose interaction contributes to its provision; the activities they carry out; and administrative and legal means of ensuring biological safety.

Keywords: *biological safety, national security, administrative and legal support, legal regulation, biological threats.*

Защита общественных отношений от биологических угроз различного характера реализуется посредством деятельности субъектов государственного управления, регламентированной нормами права. В связи с этим актуальным вопросом выступает выявление сущности и содержания административно-правового обеспечения биологической безопасности.

Толковый словарь С.И. Ожегова содержит многозначную трактовку слова «обеспечить»: предоставить достаточные материальные средства, снабдить чем-либо в нужно количестве; сделать что-либо вполне возможным, действительным, несомненным; оградить, охранить [1, с. 567].

Ключевое значение в организации общественных отношений принадлежит праву как системе общеобязательных правил, установленных государством для упорядочивания взаимодействия людей. Государство использует правовые нормы для реализации управленческих задач и закрепляет санкции за их нарушение.

По мнению А.Б. Агапова, правовое обеспечение – это «совокупность форм и приемов, реализуемых государством для сохранения установленного порядка управления и общественного порядка, а также совершенствования взаимодействия органов власти и гражданского общества» [2, с. 335]. Тем не менее право выполняет не только охранительную функцию, защищая порядок управления от негативных явлений, но и регулятивную, поскольку оно определяет, как именно должны осуществляться управленческие процессы, упорядочивает общественные отношения посредством их правового регулирования.

В связи с этим С.Г. Евтушенко высказывает точку зрения, отождествляющую правовое обеспечение и правовое регулирование [3, с. 86]. Л.Л. Сакулина рассматривает правовое обеспечение как следствие государственного регулирования и отмечает, что оно не обладает признаком самостоятельности [4, с. 10]. Аналогичной позиции придерживается Г.Ю. Дубянская [5, с. 44]. Е.Б. Лаутс рассматривает правовое обеспечение как более узкую категорию по отношению к понятию «правовое регулирование», предполагающую «достижение

конкретной цели регулирования соответствующих правоотношений» [6, с. 17].

С обозначенными позициями сложно согласиться, поскольку правовое регулирование представляет собой процесс активного воздействия права на общественные отношения для их упорядочения через дозволения, запреты и предписания. В свою очередь, правовое обеспечение выступает более широкой категорией, охватывающей систему юридических средств, которые направлены на реализацию целей права. Оно состоит в упорядочении системы общественных отношений путем придания им необходимого уровня нормативности.

Таким образом, более корректной представляется позиция тех ученых, которые предлагают включать в состав правового обеспечения не только правовое регулирование, но и иные правовые средства [7, с. 49; 8, с. 31]. При этом такие средства Р.З. Лившиц рассматривает как «юридические нормы, индивидуальные предписания, правоотношения, акты реализации прав и обязанностей» [9, с. 27]. Б.И. Пугинский считал, что правовые средства – это «сочетание юридически значимых действий, совершаемых субъектами с целью достижения их интересов» [10, с. 17].

Ю.А. Тихомиров в качестве правового обеспечения рассматривал «издание правовых актов, их изучение, правовое воспитание, правильное применение правовых норм, анализ правоприменительной практики, контроль соблюдения законности, совершенствование правовых актов» [11, с. 65].

Тем не менее стоит разграничивать правовое обеспечение и реализацию иных мер по достижению целей государственной политики в конкретной области.

Так, согласно Стратегии национальной безопасности РФ, утвержденной Указом Президента РФ [12], ее обеспечение предполагает реализацию не только правовых, но и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности.

В свою очередь, Указ Президента РФ от 11 марта 2019 г. № 97 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» (далее – Указ № 97) [13] содержит определение государственной политики в области обеспечения биологической безопасности как «совокупности правовых, медико-биологических, санитарно-эпидемиологических, ветеринарно-санитарных, фитосанитарных, административно-организационных, военных, финансовых, коммуникационных, информационных и других мер, направленных на защиту населения и окружающей

среды от негативного воздействия опасных биологических факторов, предотвращение биологических угроз, создание и развитие системы мониторинга биологических рисков, а также на осуществление межгосударственного и международного сотрудничества».

Обеспечение в данных актах является собирательным понятием и включает различные по своей природе средства, а правовое обеспечение национальной безопасности предполагает использование лишь правовых средств.

Выступая составной частью системы обеспечения национальной безопасности, правовое обеспечение биологической безопасности основывается на нормах административного права, которые регламентируют деятельность субъектов публичного управления в соответствующей области.

По мнению отдельных исследователей, административно-правовое обеспечение следует рассматривать как «систему нормативных правовых актов, регулирующих организацию и деятельность субъектов государственного управления» [14, с. 86; 15, с. 117].

Действительно, административно-правовые нормы занимают ключевое место в реализации компетенции органов исполнительной власти и иных участников управленческих правоотношений, обладающих государственно-властными полномочиями. Это предпосылка возникновения административно-правового отношения [16, с. 40].

Тем не менее самостоятельное существование административно-правовой нормы возможно, поскольку без наступления определенного юридического факта – события или действия, как правомерного, так и неправомерного, не возникают отношения, для правового обеспечения которых она предназначена. В связи с этим вряд ли корректно отождествлять административно-правовое обеспечение и правотворчество.

В.Л. Кулапов определяет правотворчество как «интеллектуально-волевую, управленческую деятельность государства и иных уполномоченных на то организаций по созданию, изменению или отмене общеобязательных правовых предписаний, в которых государство как официальный представитель всего общества обеспечивает выявление, согласование, законодательное закрепление и объективно необходимый баланс социально значимых интересов, удовлетворяющих насущные потребности субъектов» [17, с. 20].

Правотворческая деятельность осуществляется для принятия норм различной отраслевой принадлежности, в том числе норм административного права. Так, В.Ю. Синюгин отметил, что «администра-

тивно-правовое обеспечение выражается в правоустановительных и регулятивных формах» [18, с. 14].

Интерес представляет позиция В.М. Редкоуса, который применительно к сфере национальной безопасности определяет ее административно-правовое обеспечение в качестве деятельности уполномоченных субъектов, направленной на закрепление системы административно-правовых средств. Правотворчество здесь также включено в содержание административно-правового обеспечения [19, с. 11].

Рассмотрение категорий «правовое обеспечение» и «административно-правовое обеспечение» позволяет сделать вывод, что это всегда имеющая юридическое содержание целенаправленная деятельность компетентных субъектов. В административно-правовом обеспечении центральное место занимают нормы административного права.

Механизм административно-правового обеспечения биологической безопасности складывается из совокупности обязательных взаимосвязанных элементов: субъектов, взаимодействие которых способствует ее обеспечению; осуществляемой ими деятельности; административно-правовых средств обеспечения биологической безопасности.

Ключевая роль в административно-правовом обеспечении биологической безопасности принадлежит органам публичной власти, основные полномочия которых определены Федеральным законом от 30 декабря 2020 г. № 492-ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации» (далее – Закон № 492-ФЗ) [20]. Это федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, их должностные лица. Негосударственный компонент включает организации ввиду возможности их участия в разработке и реализации мероприятий, направленных на обеспечение биологической безопасности.

Субъекты обеспечения биологической безопасности участвуют в стратегическом планировании, осуществляют правотворческую, правоприменительную деятельность. Разграничение полномочий и ответственности органов государственной власти, установление прав и обязанностей граждан, индивидуальных предпринимателей, организаций, рациональное сочетание интересов и ответственности личности, общества и государства согласно Указу № 97 рассматриваются как основные принципы государственной политики в области обеспечения биологической безопасности.

Потребность комплексного противодействия различным угрозам в соответствующей области вызывает необходимость реализации

субъектами обеспечения биологической безопасности административно-правовых средств. Рассмотрение положений нормативных актов дает возможность разграничить их на средства предупреждения биологических рисков и угроз биологической безопасности; средства борьбы с распространением инфекционных и паразитарных болезней; административную ответственность за правонарушения в области обеспечения биологической безопасности. Приоритетной следует признать реализацию административно-правовых средств профилактической и предупредительной направленности, позволяющих своевременно реагировать на биологические риски до их перерастания в биологические угрозы, не допуская причинения вреда здоровью и жизни людей, окружающей среде.

Нормативно-правовое регулирование биологической безопасности выступает важнейшим элементом механизма ее административно-правового обеспечения.

Конституция РФ [21] в ст. 42 признает право каждого на благоприятную окружающую среду. В ней установлена недопустимость сокрытия должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей.

Согласно конституционным положениям общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. В настоящее время на территории нашей страны действует ряд международных договоров, наряду с национальным законодательством определяющих направления деятельности субъектов публичной власти в области обеспечения биологической безопасности и санитарно-эпидемиологического благополучия населения, ветеринарии, карантина и защиты растений. К их числу можно отнести Конвенцию о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении от 16 декабря 1971 г. [22].

Решением Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности, принятым в г. Ереване 14 октября 2016 г., утверждена Стратегия коллективной безопасности на период до 2025 года [23], в которой поставлена задача «обеспечить транспарентность биологической деятельности за пределами территорий государств-членов». Новая же Стратегия коллективной безопасности находится на этапе разработки и обсуждения.

Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве РФ» [24] определено, что «Правительство Российской Федерации принимает меры по реализации прав граждан

на охрану здоровья и обеспечивает санитарно-эпидемиологическое благополучие населения».

На территории РФ базовым нормативным правовым актом в области обеспечения биологической безопасности выступает Закон № 492-ФЗ, определяющий основы государственного регулирования в области обеспечения биологической безопасности. Он предусматривает комплекс мер, направленных на защиту населения и охрану окружающей среды от воздействия опасных биологических факторов, предотвращение биологических угроз, создание и развитие системы мониторинга биологических рисков. Интерес представляет ст. 2 данного Закона, согласно которой правовую основу обеспечения биологической безопасности также составляют федеральные конституционные законы, федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Стоит отметить и наличие значительного массива природоохранного законодательства, законодательства в сфере здравоохранения и санитарно-эпидемиологического обеспечения, нормы которого имеют отношение к вопросам обеспечения биологической безопасности, например Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [25], Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» [26], Водный кодекс Российской Федерации [27], Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [28], Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [29].

Вопросам административной ответственности посвящены нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [30], в частности ст. 6.35 (несоблюдение санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления), ст. 8.34 (нарушение порядка создания, использования или транспортировки биологических коллекций), ст. 10.8 (нарушение ветеринарно-санитарных правил перевозки, перегона или убоя животных либо правил заготовки, переработки, хранения или реализации продуктов животноводства).

К актам стратегического планирования, помимо документов, посвященных аспектам обеспечения государственной безопасности, относятся отраслевые документы – Основы государственной политики РФ в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу [13] и Стратегия экологической безопасности РФ на период до 2025 года [31].

Федеральные органы исполнительной власти издают подзаконные акты в области обеспечения биологической безопасности [32]. Региональные акты детализируют меры по защите населения и окружающей среды от биологических угроз.

Большое количество нормативных актов, связанных с обеспечением биологической безопасности, актуализирует вопрос о непротиворечивости их положений. Ввиду этого ключевая роль должна принадлежать Закону № 492-ФЗ и актам стратегического планирования, содержание которых в настоящее время далеко от совершенства. Так, противодействие угрозам биологической безопасности ориентировано на защиту населения и окружающей среды, что не вполне соответствует конституционным положениям, которые объявляют права и свободы человека и гражданина высшей ценностью. Основное внимание должно уделяться вопросам защиты права человека на благоприятную окружающую среду, а также предупреждению биологических угроз в отношении наиболее уязвимых для них категорий населения – дети, пожилые люди, инвалиды, страдающие хроническими инфекционными заболеваниями граждане. Широко используются оценочные категории – «биологический риск», «биологическая угроза», «допустимый уровень биологического риска», однако четкие критерии их оценки не выработаны.

Комплексность административно-правового обеспечения биологической безопасности также диктует необходимость использования единых понятий и определений в различных нормативных актах. Так, термин «биологическая безопасность» в ряде федеральных законов, имеющих прямое отношение к ее обеспечению, не используется вовсе. Стратегия национальной безопасности РФ упоминает о биологической безопасности лишь косвенно, в контексте противодействия отдельным биологическим угрозам для обеспечения экологической, государственной, общественной безопасности.

Подводя итог, представляется возможным сделать следующие основные выводы:

1) административно-правовое обеспечение биологической безопасности предложено понимать как взаимосвязанную деятельность федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов субъектов РФ, иных государственных органов по стратегическому планированию, нормативно-правовому регулированию и реализации административно-правовых средств в целях предупреждения, выявления и устранения биологических угроз;

2) элементами механизма административно-правового обеспечения биологической безопасности выступают субъекты (органы ис-

полнительной власти федерального и регионального уровня, органы местного самоуправления, их должностные лица, организации), взаимодействие которых способствует ее обеспечению; осуществляемая ими деятельность; административно-правовые средства обеспечения биологической безопасности (средства предупреждения биологических рисков и угроз биологической безопасности; средства борьбы с распространением инфекционных и паразитарных болезней; административная ответственность за правонарушения в области обеспечения биологической безопасности).

Список литературы:

1. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка: ок. 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов; под ред. проф. Л.И. Скворцова. – 27-е изд., испр. – М. : Оникс; Мир и образование, 2012. – 736 с.
2. Агапов, А.Б. Административное право : учебник / А.Б. Агапов. – 4-е изд., перераб. и доп.– М. : Эксмо, 2006. – 784 с.
3. Евтушенко, С.Г. Правовое обеспечение военной безопасности России : дис. ... канд. юрид. наук / С.Г. Евтушенко. – М., 2000. – 199 с.
4. Сакулина, Л.Л. Механизм административно-правового регулирования реализации прав граждан на информацию : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л.Л. Сакулина. – М., 2006. – 210 с.
5. Дубянская, Г.Ю. Глобализация и развитие как императивы XXI в. и шансы России / Г.Ю. Дубянская // Глобализация мирового хозяйства и эволюция экономической роли государства / под ред. М.В. Кулакова, М.Н. Осьмова. – М. : ТЕИС, 2001. – С. 125–143.
6. Лаутс, Е.Б. Правовое обеспечение стабильности рынка банковских услуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.Б. Лаутс. – М., 2007. – 35 с.
7. Арзамаскин, А.Н. Определение понятия «правовое обеспечение»: постановка проблемы / А.Н. Арзамаскин // Наука и школа. – 2016. – № 6. – С. 47–51.
8. Козбаненко, В.А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих (теоретико-административные аспекты) : дис. ... д-ра юрид. наук / В.А. Козбаненко. – М., 2003. – 598 с.
9. Лившиц, Р.З. Теория права : учебник / Р.З. Лившиц. – М. : БЕК, 1994. – 224 с.
10. Пугинский, Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях / Б.И. Пугинский – М. : Юрид. лит, 1984. – 224 с.
11. Тихомиров, Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.
12. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 27, ч. 2, ст. 5351.
13. Об Основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу : указ Президента РФ от 11 марта

2019 г. № 97 (в ред. от 24 января 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 11, ст. 1106; 2025. – № 4, ст. 229.

14. Козбаненко, В.А. Правовые основы государственного управления. Общая часть : учеб. и науч.-практ. пособие / В.А. Козбаненко; отв. ред. Г.С. Гуревич. – М. : Изд-во ГУУ, 2002. – 234 с.

15. Рыжак, Н.И. Правовое регулирование деятельности спецслужб в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / Н.И. Рыжак. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Эдас Пак, 2000. – 371 с.

16. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. – 352 с.

17. Кулапов, В.Л. Образование права / В.Л. Кулапов // Вестник Сарат. гос. юрид. акад. – 2021. – № 3. – С. 15–21.

18. Синюгин, В.Ю. Административно-правовое обеспечение реформирования управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.Ю. Синюгин. – М., 2011. – 46 с.

19. Редкоус, В.М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах – участниках Содружества Независимых Государств : автореф. дис. … канд. юрид. наук / В.М. Редкоус. – М., 2011. – 47 с.

20. О биологической безопасности в Российской Федерации : федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 492-ФЗ (в ред. от 23 июля 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 1, ч. 1, ст. 31; 2025. – № 30, ч. 2, ст. 4410.

21. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru, 06.10.2022.

22. Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении : заключена 16 декабря 1971 г.: ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 11 февраля 1975 г. № 998-IX // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – Вып. XXXI. – М., 1977. – С. 58–61.

23. О Стратегии коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности на период до 2025 года : решение Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности : принято в г. Ереване 14 октября 2016 г. – Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

24. О Правительстве Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 45, ст. 7061.

25. Об охране окружающей среды : федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 26 декабря 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133; 2024. – № 53, ч. 1, ст. 8507.

26. Об охране атмосферного воздуха : федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 18, ст. 2222; 2024. – № 33, ч. 1, ст. 4928.

27. Водный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (в ред. от 31 июля 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. –2006. – № 23, ст. 2381; 2025. – № 31, ст. 4707.

28. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 23 июля 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 48, ст. 6724; 2025. – № 30, ч. 2, ст. 4410.

29. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (в ред. от 26 декабря 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 14, ст. 1650; 2024. – № 53, ч. 1, ст. 8495.

30. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 28 ноября 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; 2025. – № 48, ч. 3, ст. 7259.

31. О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 2546.

32. Об утверждении порядка проведения профилактических мероприятий, выявления и регистрации в медицинской организации случаев возникновения инфекционных болезней, связанных с оказанием медицинской помощи, номенклатуры инфекционных болезней, связанных с оказанием медицинской помощи, подлежащих выявлению и регистрации в медицинской организации : приказ Минздрава России от 29 ноября 2021 г. № 1108н // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru, 31.12.2021.

А.С. Кижанов,
соискатель кафедры административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина Саратовской государственной юридической академии

A.S. Kizhanov,
Candidate of the Department of Administrative and Municipal Law named after Professor Vasily Mikhailovich Manokhin of the Saratov State Law Academy
askizhanov@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-305-313

ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ОСОБЕННОСТЯХ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) ЗА ЧАСТНОЙ ОХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Аннотация: *актуальность темы обусловлена необходимостью определения места государственного контроля (надзора) за частной охранной деятельностью в общем механизме контрольно-надзорного производства в условиях совершенствования законодательства, регулирующего функционирование негосударственных правоохранительных структур. Цель статьи заключается в выявлении ключевых особенностей государственного контроля (надзора) за частной охранной деятельностью, показывающих его качественное своеобразие, определении общих недостатков законодательной организации данного вида контрольно-надзорной деятельности и возможных направлений оптимизации нормативно-правового регулирования соответствующих правоотношений. Поставленные задачи были решены посредством применения общенаучных методов (анализ, синтез, формально-логический, системно-структурный методы) и формально-юридического метода. В результате анализа действующего законодательства автор пришел к выводу о необходимости гармонизации реформы отрасли внутренних дел и реформы контрольно-надзорной деятельности, с тем чтобы механизм осуществления государственного контроля (надзора) за частной охранной деятельностью учитывал последние разработки законодателя по совершенствованию регуляторного воздействия на хозяйствующих субъектов, включая отдельные элементы системы оценки и управления рисками причинения вреда, а также механизмы предупреждения нарушения обязательных требований, что может быть отражено в законодательстве о частной охранной деятельности.*

Ключевые слова: *государственный контроль (надзор), частная охранная деятельность, государственное управление, контрольно-надзорная деятельность, частные охранные организации.*

ON THE SPECIFIC FEATURES OF STATE CONTROL (SUPERVISION) OF PRIVATE SECURITY ACTIVITIES

Abstract: *the relevance of the article is due to the need to determine the place of state control (supervision) over private security activities in the general mechanism of control and supervisory proceedings in the context of improving legislation regulating the functioning of non-governmental law enforcement agencies. The purpose of the article is to identify the key features of state control (supervision) of private security activities, showing its*

qualitative originality, identify common shortcomings in the legislative organization of this type of control and supervisory activities and possible areas for optimizing the regulatory framework of relevant legal relations. The tasks were solved through the use of general scientific methods (analysis, synthesis, formal-logical, system-structural method) and the formal-legal method. As a result of the analysis of the current legislation, the author came to the conclusion that it is necessary to harmonize the reform of the internal affairs sector and the reform of control and supervisory activities so that the mechanism for state control (supervision) of private security activities takes into account the latest developments of the legislator to improve regulatory impact on business entities, including certain elements of the system for assessing and managing risks of harm, as well as mechanisms for preventing violations of mandatory requirements, what can be reflected in the legislation on private security activities.

Keywords: *state control (supervision), private security activities, public administration, control and supervisory activities, private security organizations.*

Проведенная в 2020 г. реформа государственного контроля (надзора) [1], являющаяся составной частью общего административного реформирования, требует анализа возникшего состояния нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере отношений, в том числе и в части выявления специфики отдельных его видов. Государственному контролю (надзору) за частной охранной деятельностью присущи свои особенности, которые имеют отграничивающее значение, однако отчасти повторяют характерные черты значительных групп его видов, в том числе государственного контроля (надзора) за частной детективной деятельностью. Одновременно они показывают качественное своеобразие государственного контроля (надзора) за частной охранной деятельностью, выступая в качестве отправной точки для дальнейшего исследования соответствующей проблематики. В числе данных особенностей можно выделить следующие.

Государственный контроль (надзор) за частной охранной деятельностью является разновидностью федерального государственного контроля (надзора). Причиной его установления на федеральном уровне служит его относимость к полномочиям федеральных государственных органов. Непосредственно в Конституции РФ [2] о частной охранной деятельности и соответствующих организациях не упоминается, в чем, собственно, и нет необходимости, поскольку иные ее положения позволяют определить общий формат функционирования любых организаций. Осуществление рассматриваемой деятельности находится на стыке предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В числе первых Основной Закон называет безопасность (п. «м» ст. 71), а в числе вторых – защиту прав и свобод человека и гражданина, обе-

спечение законности, правопорядка и общественной безопасности (п. «б» ст. 72). Частная охранная деятельность имеет непосредственное отношение и к первым, и ко вторым. Обладая возможностью применять определенный набор мер административного принуждения, сотрудники частных охранных организаций обеспечивают защиту прав и свобод как охраняемых лиц, так и неопределенного круга лиц, если речь идет, например, об обеспечении порядка в местах проведения публичных мероприятий. Одновременно частная охранная деятельность выступает объектом внимания со стороны правоохранительных органов ввиду необходимости обеспечения законности такой деятельности, что вызвано правом частных охранных организаций предоставлять клиентам услуги, связанные с применением огнестрельного оружия.

Тем не менее федеральный законодатель, учитывая важную роль указанных организаций в содействии правоохранительным органам, тяготеет к установлению исчерпывающей регламентации частной охранной деятельности на федеральном уровне, что выражается в ограничении нормативного основания ее осуществления законодательными и подзаконными нормативными правовыми актами РФ, а также международными договорами с другими государствами. Таким образом, региональное нормативно-правовое регулирование в этой сфере полностью исключается. Данный подход законодателя является оправданным, поскольку субъекты правоохраны (как государственные, так и негосударственные в лице частных охранных организаций) имеют право применять меры принудительного воздействия к гражданам и организациям, что предполагает ограничение их прав, свобод и законных интересов. В то же время Конституция РФ в ч. 3 ст. 55 ориентирует на то, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены лишь федеральным законом. Это предполагает охват административно-принудительной деятельности частных охранников лишь федеральным законодательством.

А.Ю. Соколов и О.А. Лакаев, отмечая общегосударственное значение административно-политической области государственного управления, вызванное необходимостью обеспечения безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз, указывают на федеральный порядок организации контрольно-надзорной деятельности в этом направлении, который предполагает предоставление соответствующих правомочий центральным государственным органам [3, с. 12]. Региональный уровень публичного администрирования не исключает возможности обеспечения охраны общественного порядка, что является одной из функций высших

исполнительных органов субъектов РФ. В детализированном виде это проявляется в ряде полномочий данных органов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Тем не менее осуществление контрольно-надзорной деятельности в указанной области государственного управления находится за пределами компетенции региональных органов (единственное исключение установлено лишь для регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций) [4]. Таким образом, возможность проведения исполнительными органами субъектов РФ в отношении организаций контрольно-надзорных мероприятий на предмет соответствия осуществляемой ими частной охранной деятельности обязательным требованиям исключена.

Еще одна особенность состоит в том, что государственный контроль (надзор) за частной охранной деятельностью осуществляется в отрасли внутренних дел. Соответствующие полномочия в настоящее время возложены на Росгвардию, что стало результатом реформирования государственного управления указанной отраслью. Следует отметить, что сфера государственного контроля (надзора) за частной охранной деятельностью из данной отрасли не вышла, несмотря на существенные преобразования в структуре федеральных органов исполнительной власти. С точки зрения науки административного права внутренние дела охватывают общественные отношения, возникающие в связи с охраной общественного порядка и обеспечением общественной безопасности, прав и свобод человека и гражданина, неприкосновенности частной, государственной и общественной собственности, с противодействием преступлениям, административным и другим правонарушениям [5, с. 330].

Как отмечают В.Ф. Луговик и В.И. Сургутсков, сферу внутренних дел необходимо рассматривать как область общественных отношений, содержание которой преимущественно сводится к полицейской деятельности, реализуемой крайне ограниченным перечнем федеральных органов исполнительной власти, находящихся под руководством Президента РФ. Соответственно, МВД России остается лидирующим, но не единственным в числе федеральных органов исполнительной власти, наделенных компетенцией в данной сфере. При этом объем принадлежащих им полицейских полномочий значительно различается, не порождая конкуренцию [6, с. 86].

В.В. Черников, поддерживая общепринятую позицию о понимании внутренних дел в качестве социальных связей, складывающихся по поводу охраны прав и свобод граждан, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных по-

сягательств, высказывает суждение о том, что основная нагрузка по осуществлению государственного контроля (надзора) в данной сфере возлагается на три федеральных органа исполнительной власти – МВД России, МЧС России и Росгвардию [7, с. 5–8]. Относимость последней к отрасли внутренних дел подчеркивается и тем, что в ее систему входят подразделения войск национальной гвардии, в которых проходят службу лица, имеющие специальные звания полиции [8].

Обращает на себя внимание тот факт, что отрасль внутренних дел за первую четверть XXI в. неоднократно подвергалась трансформации. Наиболее чувствительные изменения связаны с принятием Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 31 июля 2025 г.) [9], а также с совершенствованием в 2016 г. системы органов, имеющих отношение к указанной отрасли, когда функции упраздненных ФМС России и ФСКН России были возложены на МВД России. В свою очередь, на организационной основе внутренних войск МВД России был сформирован новый федеральный орган исполнительной власти – Росгвардия. С одной стороны, такая трансформация способствовала устранению параллелизма и распыленности полномочий упраздненных федеральных служб по отношению к компетенции МВД России. С другой стороны, в литературе обращается внимание на окончательную демилитаризацию этого министерства [6, с. 85]. Под данным термином, вероятно, имеется в виду выведение военной службы за рамки МВД России. Однако вряд ли это в полной мере можно обозначать как демилитаризацию, поскольку любая государственная служба, прохождение которой связано с возможностью ношения, использования и применения огнестрельного оружия, может быть охарактеризована как милитаризованная.

Учреждение новой федеральной службы привело к перераспределению полномочий по осуществлению контрольно-надзорной деятельности между МВД России и Росгвардией. В ведение последней перешла от МВД России большая часть видов государственного контроля (надзора), а именно: за частной охранной деятельностью, за оборотом оружия и боеприпасов к нему, за деятельностью подразделений ведомственной охраны и охраны юридических лиц с особыми уставными задачами, а также за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса. В 2017 г. в этот перечень вошел также государственный контроль (надзор) за частной детективной деятельностью [10].

Т.Н. Ёркина, обобщая точки зрения различных ученых по поводу места Росгвардии в механизме государства, в числе различных позиций выделяет обозначение ее как спецслужбы, правоохранительного

органа, военизированной службы, а также комплексный подход, согласно которому она является звеном правоохранительной системы, органом безопасности и занимает важное место в военной организации государства [11, с. 138]. Думается, что Росгвардия сочетает в себе все перечисленные качества, а в рамках исследуемой темы интерес представляет правоохранительная направленность ее функционирования, поскольку осуществление государственного контроля (надзора) как организационно-правовой способ обеспечения законности в сфере деятельности частных охранных организаций характеризуется правоохранительной природой.

Благодаря охвату деятельности Росгвардии отраслью внутренних дел сохраняется ее непосредственная связь с МВД России, в отсутствие которой осуществление государственного контроля (надзора) за частной охранной деятельностью было бы затруднительно. В частности, аннулирование Росгвардией удостоверения частного охранника возможно при поступлении информации, в формировании которой участвуют в числе прочего органы внутренних дел. Это может быть, например, информация о повторном привлечении в течение одного года частного охранника к административной ответственности за совершение административных правонарушений, посягающих на общественный порядок, общественную безопасность и институты государственной власти, административных правонарушений против порядка управления, отнесенных к подведомственности органов внутренних дел.

Кроме того, органы внутренних дел (а также органы ФСБ России) вправе проводить в отношении претендентов на получение статуса частного охранника и работников частных охранных организаций проверки, по результатам которых принимается заключение о наличии опасности нарушения прав и свобод граждан, угрозы государственной или общественной безопасности, что также является основанием для аннулирования удостоверения частного охранника. Таким образом, гражданин по запросу Росгвардии или без него может быть признан указанными органами источником опасности и угроз, что влияет на результаты контрольно-надзорной деятельности Росгвардии в исследуемой сфере. Вместе с тем имеется некоторая терминологическая несогласованность законодательства в части наименования указанного документа, который в п. 24 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции» называется заключением о невозможности допуска к осуществлению частной охранной деятельности в связи с повышенной опасностью нарушения прав и свобод граждан, возникновением угрозы общественной безопасности. Представляется, что именно так

он и должен именоваться в новом Федеральном законе от 30 ноября 2024 г. № 427-ФЗ «О частной охранной деятельности» [12].

Небезосновательными являются суждения М. А. Мумладзе, который полагает, что в рамках взаимодействия с Росгвардией сотрудники органов внутренних дел должны выявлять и пресекать факты осуществления работниками частных охранных организаций неправомерных действий, если это входит в компетенцию сотрудников полиции, а также информировать территориальные органы Росгвардии о ставших им известными фактах противоправной деятельности частных охранных организаций и их работников в целях дальнейшего принятия необходимых мер [13, с. 170].

Надлежащая организация государственного контроля (надзора) за частной охранной деятельностью обеспечивается особенностями построения системы Росгвардии и внутренней структуры ее центрального аппарата, в котором для этой цели сформировано Главное управление государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы. Кроме того, деятельность этого подразделения имеет вертикальное построение за счет включения в структуру аппаратов территориальных органов Росгвардии центров, отделов и отделений лицензионно-разрешительной работы, основной функцией которых является государственный контроль (надзор) за частной охранной и детективной деятельностью, а также оборотом оружия. В данном случае реализована модель установления компетенции территориальных органов, в соответствии с которой она структурируется через создание в них подразделений, реализующих отдельные направления государственного контроля (надзора) [14, с. 15]. Например, в структуре аппарата Управления Росгвардии по Саратовской области функционирует Центр лицензионно-разрешительной работы. В составе указанного Управления действует территориальный отдел лицензионно-разрешительной работы по г. Саратову, а также восемь территориальных отделений лицензионно-разрешительной работы, каждое из которых осуществляет свою деятельность на территории нескольких муниципальных образований [15].

Реформирование отрасли внутренних дел может считаться оправданным, если достигнуты его цели, в том числе повышение эффективности деятельности в области обеспечения законности в деятельности частных охранных организаций. Вместе с тем исследования, проведенные рядом ученых, показывают, что проблемы, существовавшие до проведения указанной реформы, не были в полной мере решены, поскольку сохраняется высокий уровень нарушений правил оборота служебного оружия, патронов к нему и специальных средств, требо-

ваний, предъявляемых к частным охранникам и условиям допуска лиц к осуществлению охранной деятельности, а также требований к организации охраны и качеству охранных услуг [16, с. 114–115].

В связи с этим необходима гармонизация реформы отрасли внутренних дел и реформы контрольно-надзорной деятельности, с тем чтобы механизм осуществления государственного контроля (надзора) за частной охранной деятельностью учитывал последние разработки законодателя по совершенствованию регуляторного воздействия на хозяйствующих субъектов. Безусловно, необходимость обеспечения общественной безопасности обусловливает потребность в обособленной нормативно-правовой регламентации данного вида государственного контроля (надзора). В то же время в нее могут быть интегрированы отдельные элементы системы оценки и управления рисками причинения вреда, а также механизмы предупреждения нарушения обязательных требований, что может быть отражено в законодательстве о частной охранной деятельности.

Список литературы:

1. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (в ред. от 24 июня 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5007; 2025. – № 26, ч. 1, ст. 3499.

2. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://www.pravo.gov.ru, 04.07.2020.

3. Соколов, А. Ю. Региональный государственный контроль (надзор) в контексте правовой политики Российской Федерации / А. Ю. Соколов, О. А. Лакаев // Правовая политика и правовая жизнь. – 2020. – № 4. – С. 9–19.

4. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (в ред. от 31 июля 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 52, ч. 1, ст. 8973; 2025. – № 31, ст. 4681.

5. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2018. – 352 с.

6. Луговик, В. Ф. Министерство внутренних дел или Министерство полиции: наименование и генезис функций / В. Ф. Луговик, В. И. Сургутсков // Общество и право. – 2023. – № 3 (85). – С. 82–87.

7. Черников, В. В. Внутренние дела как сфера государственного контроля и надзора: некоторые вопросы теории / В. В. Черников // Законность и правопорядок. – 2024. – № 2 (42). – С. 5–10.

8. О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации : указ Президента РФ от 30 сентября 2016 г. № 510 (в ред.

от 23 мая 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 41, ст. 5802; 2025. – № 21, ст. 2640.

9. О полиции : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 31 июля 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900; 2025. – № 31, ст. 4675.

10. О войсках национальной гвардии Российской Федерации : федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (в ред. от 31 июля 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 27, ч. 1, ст. 4159; 2025. – № 31, ст. 4674.

11. Ёркина, Т.Н. Федеральная служба войск национальной гвардии России. Вопросы создания / Т.Н. Ёркина // Закон и право. – 2019. – № 5. – С. 137–139.

12. О частной охранной деятельности : федеральный закон от 30 ноября 2024 г. № 427-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2024. – № 49, ч. 4, ст. 7418.

13. Мумладзе, М.А. Разграничение полномочий и взаимодействие Росгвардии и МВД России при осуществлении контроля в сфере оборота оружия и частной охранной деятельности / М.А. Мумладзе // Вестник Краснодар. ун-та МВД России. – 2016. – № 2 (32). – С. 168–171.

14. Захарова, М.А. Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти : дис. … канд. юрид. наук / М.А. Захарова. – Саратов, 2016. – 241 с.

15. Официальный сайт Росгвардии. – URL: https://64.rosguard.gov.ru/Page/Index/svedeniya-o-territorialnyx-podrazdeleniyax-licenzionno-razreshitelnoj-raboty (дата обращения: 21.10.2025).

16. Шмидт, А.А. Вопросы совершенствования государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований в сфере частной охранной деятельности / А.А. Шмидт, М.Б. Нифталиева // Вестник Юж.-Урал. гос. ун-та. Серия: Право. – 2024. – Т. 24, № 3. – С. 113–119.

Ф.О. Матыцин,
аспирант кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

F.O. Matytsin,
Postgraduate Student of the Department of Financial Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
fo.matytsin@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-314-323

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОНЯТИЯ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА

Аннотация: *в статье анализируются современные тенденции в области трансформации банковского надзора и его понятия, которые происходят под влиянием глобализации, стирания границ для осуществления финансовых операций и усиления интеграционных процессов в рамках наднациональных объединений. Особое внимание уделяется изменению концепции банковского надзора под воздействием политики БРИКС, ориентированной на снижение зависимости от доллара и расширение осуществления трансграничных расчетов в национальных валютах государств – участников международной интеграции, рассматриваются правовые и институциональные особенности наднационального банковского надзора, обобщается международный опыт организации трансграничного надзора и выявляются элементы, релевантные для правового пространства БРИКС.*

На основе проведенного исследования формулируются предложения по адаптации и имплементации надзорных практик на уровне содружества БРИКС, в том числе модель взаимодействия регуляторов и параметры наднационального координационного механизма. Отдельно отмечается роль Нового банка развития как потенциального институционального центра предлагаемой в статье системы построения банковского надзора и финансовой инфраструктуры содружества БРИКС.

Ключевые слова: *банковский надзор, БРИКС, BRICS, трансформация банковского надзора, Новый банк развития, финансовое право, национальная валюта, международные расчеты, институционализация надзора, механизм межбанковского сотрудничества, международная интеграция.*

TRANSFORMATION OF THE CONCEPT OF BANKING SUPERVISION

Abstract: *this article analyses contemporary trends in the transformation of banking supervision and its conceptual framework in the context of globalisation, the removal of barriers to financial transactions, and the strengthening of integration processes within supranational associations. Particular attention is paid to the evolution of the concept of banking supervision under the influence of BRICS policies aimed at reducing dependence on the US dollar and expanding cross-border settlements in the national currencies of member states participating in international integration. The article also examines the legal and institutional features of supranational banking supervision, summarises international experience in organising cross-border supervisory mechanisms, and identifies elements relevant to the BRICS legal framework.*

Based on the findings of the study, proposals are developed for the adaptation and implementation of supervisory practices at the level of the BRICS, including a model for interaction among regulators and the parameters of a supranational coordination mechanism. The role of the New Development Bank is also highlighted as a potential institutional centre for the development of banking supervision and financial infrastructure within the BRICS.

Keywords: *banking supervision, BRICS, transformation of banking supervision, New Development Bank, financial law, national currencies, international settlements, institutionalisation of supervision, Interbank Cooperation Mechanism, international integration.*

За последние несколько лет в рамках БРИКС произошли существенные изменения: сформировались интеграционные процессы, расширился состав участников содружества, а также стала проводиться открытая политика по минимизации расчетов в долларах и повышению финансовой независимости. Это делает необходимым создание эффективного механизма банковского надзора на уровне БРИКС, а не только отдельных государств-участников, и свидетельствует о появлении новых тенденций в реализации банковского надзора.

Согласно устоявшемуся подходу, институт банковского надзора предполагает строгую подотчетность субъектов банковской системы органу банковского надзора, который находится в банковской системе на высшей ступени иерархии и обладает властными полномочиями по надзору за соблюдением законодательства и обязательных нормативов, в случае нарушения которых надзорный орган может применять меры воздействия в отношении поднадзорных организаций. Несмотря на то, что содержание и набор конкретных правомочий надзорного органа могут отличаться в зависимости от юрисдикции, общее понимание банковского надзора как инструмента защиты вкладчиков и обеспечения стабильности национальной банковской системы государства является преобладающим [1–3].

Тем не менее в условиях глобализации, когда границы между государствами давно перестали быть препятствием для финансовых потоков, текущая конъюнктура рынка и особенности изменившихся экономических и финансово-правовых отношений привели к неизбежной трансформации понимания банковского надзора.

Первым шагом стало осознание государствами невозможности эффективного банковского надзора в пределах отдельно взятой юрисдикции без полноценного доступа к информации о работе зарубежных филиалов национальных банков и их дочерних структур. Обеспечить такой доступ стало возможным благодаря тесному взаимодействию органов банковского надзора различных стран.

Для реализации указанного решения в Основополагающие принципы банковского надзора, разработанные Базельским комитетом по банковскому надзору, был включен механизм так называемых надзорных коллегий (*supervisory colleges*) [4, ст. 40.31].

Принцип работы этого механизма заключается в том, что надзорный орган государства происхождения (*home supervisor*) банковской группы, ведущей деятельность в разных юрисдикциях, формирует надзорную коллегию, в состав которой также входит надзорный орган принимающего государства (*host supervisor*), на территории которого находится крупная дочерняя кредитная организация или отделение (*branch*).

Повышение результативности надзора на основе риск-профиля банковской группы, значимой для обеих юрисдикций (юрисдикции происхождения и принимающей юрисдикции), достигается за счет своевременного обмена актуальной информацией о существенных рисках в деятельности банковской группы и принятых практиках управления такими рисками, а также о результатах оценки финансовой устойчивости и надежности организаций, входящих в поднадзорную группу. Процесс надлежащего обмена информацией обеспечивается в том числе за счет достижения формальных договоренностей и меморандумов о взаимопонимании.

Несмотря на то, что документы Базельского комитета по банковскому надзору носят рекомендательный характер и являются инструментами «мягкого права», изначально разработанными лишь для десяти стран – участниц Базельских соглашений, де-факто они воспринимаются как наднациональное регулирование. В частности, в документах и на сайте Банка России взаимодействие с центральными банками и другими органами надзора в национальной платежной системе выделено как одно из ключевых направлений международного сотрудничества [5], что подтверждается достаточно обширным перечнем билатеральных и многосторонних соглашений о сотрудничестве и меморандумов о взаимопонимании с надзорными органами различных государств [6].

На уровне Европейского союза утверждена Директива о требованиях к капиталу (*Capital Requirements Directive, CRD*), которая является частью правовой базы Европейского союза в сфере банковского надзора и устанавливает, что коллегии должны обеспечивать согласованную рабочую программу и гармонизированные надзорные решения [7]. В Европейском союзе надзорные коллегии не только являются структурами, предназначенными для содействия сотрудничеству и обмену информацией между надзорными органами, они

также наделены функциями принятия решений, в частности по выработке совместных действий в отношении внутренних моделей кредитных организаций, уровня их риска или требований к размеру их капитала. В соответствии с новой рамочной системой, введенной Директивой о восстановлении и санации банков (*Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD*), коллегии также обязаны оценивать планы восстановления трансграничных банков и разрабатывать стратегии по результатам оценки таких планов [8].

Анализ публикаций, посвященных созданию надзорных коллегий для мониторинга деятельности банков с международным присутствием в одной из стран БРИКС – Индии, показал, что подобные коллегии порой включают представителей из нескольких десятков различных юрисдикций, которые не только осуществляют обмен необходимой информацией, но и проводят очные организованные встречи для обсуждения ключевых вопросов [9].

Несмотря на достаточно широкое распространение и успешное применение института надзорных коллегий, который способствует осуществлению банковского надзора с учетом трансграничного характера деятельности кредитных организаций, текущие тенденции к глобализации и формированию международных интеграций привели к необходимости пересмотреть само понимание банковского надзора.

По нашему мнению, специфика новой модели банковского надзора, сформировавшейся на международном уровне, состоит в том, что субъектами банковского надзора становятся не только национальные центральные банки, которые до этого осуществляли «вертикальный» надзор преимущественно в отношении кредитных организаций в рамках своей юрисдикции, но и наднациональные органы, что придает банковскому надзору горизонтальный характер.

Юридической науке известны два основных механизма осуществления международного сотрудничества в области банковского надзора, которые условно называются «нормативный» и «институциональный» [10, с. 45]. Как следует из названия, первый механизм подразумевает разработку правовой базы, нормативного регулирования, которое создает единое правовое поле для осуществления трансграничного банковского надзора. Второй механизм, в свою очередь, заключается в формировании нового или наделении полномочиями уже существующего органа для выработки гармонизированного подхода к регулированию и/или реализации надзорных функций. Описанный выше институт надзорных коллегий и заключения меморандумов о взаимопонимании преимущественно относится к нормативному механизму, основанному на соглашениях стран об обмене информа-

цией, тогда как появление надзорных органов на наднациональном уровне представляет собой формирование институциональной основы для новой модели банковского надзора.

Одним из первых примеров перехода к новой модели банковского надзора стало появление единого надзорного механизма на уровне Европейского союза (*single supervisory mechanism, SSM*).

Единый надзорный механизм впервые был введен в 2013 г. как реакция на последствия финансового кризиса 2008 г., который показал, что странам с единым финансовым и товарным рынком требуются скоординированные усилия для обеспечения финансовой стабильности. На сегодняшний день Европейский центральный банк (далее – ЕЦБ) наделен надзорными полномочиями в отношении всей финансовой системы Европейского союза и, соответственно, кредитных организаций всех стран, входящих в Европейский союз [11]. Надзорные функции распределены между ЕЦБ и центральными банками отдельных стран следующим образом: ЕЦБ осуществляет прямой надзор за крупнейшими банками, в то время как национальные надзорные органы продолжают контролировать деятельность остальных кредитных организаций, в том числе в ведении национальных надзорных органов остается пруденциальное регулирование, оказание платежных услуг и т.д. [12]. При этом полномочия Европейского центрального банка по надзору распространяются даже на кредитные организации тех стран, в которых национальной валютой не является евро, например Хорватии (до 2023 г.) и Болгарии (до 2026 г.).

Как указано на сайте самого ЕЦБ, задачей единого надзорного механизма является обеспечение надлежащего управления рисками со стороны банков. Для этого в рамках повседневного надзорного процесса осуществляется непрерывный мониторинг деятельности банков, проводятся регулярные оценки и контролируется соблюдение банковского законодательства в Европейском союзе [13]. ЕЦБ также проводит регулярные проверки финансового состояния банков, применяет принудительные меры и занимается выдачей банковских лицензий на всей территории Европейского союза. Указанные мероприятия осуществляются в тесном сотрудничестве с национальными надзорными органами стран – участниц Европейского союза, что, по мнению ученых, способствует гармонизации банковского надзора на международном уровне [14, с. 6].

Иными словами, мы видим, что мировым финансовым системам известна концепция наделения некоего наднационального органа полномочиями по трансграничному банковскому надзору в отношении различных суверенных государств с не всегда однородными на-

циональными валютами. По нашему мнению, приведенный мировой опыт с учетом соответствующих изменений и адаптаций может быть имплементирован на уровне БРИКС, где на сегодняшний день назрела потребность в пересмотре подхода к пониманию банковского надзора.

Так, в действиях и решениях стран – участниц БРИКС на протяжении нескольких лет последовательно прослеживается идея о повышении финансовой независимости и реформировании Бреттон-Вудской системы за счет перехода на расчеты в национальных валютах [15, с. 4; 16, с. 4].

Ключевая роль в совершенствовании трансграничных финансовых отношений отводится Новому банку развития и механизму межбанковского сотрудничества, которые признаются надежными стратегическими институтами, чьей задачей, помимо прочего, является разработка и реализация инновационных механизмов расчетов и финансирования проектов в национальных валютах [15, с. 18; 16, с. 22–23]. Центральные банки и министерства финансов государств – членов БРИКС работают над созданием и совершенствованием Трансграничной платежной инициативы БРИКС (*BCBPI*), которая должна стать основой для безопасных, эффективных, быстрых, недорогостоящих и прозрачных взаиморасчетов и инвестиций.

Кроме того, в 2024 г. Российская Федерация анонсировала инициативу по созданию платежной инфраструктуры на базе технологии распределенного реестра для проведения платежей в цифровых валютах центральных банков (*Central bank digital currency, CBDC*) между участниками БРИКС [17].

В развитие ст. 50 Декларации Рио-де-Жанейро 2025 г. о необходимости продолжить разработку Трансграничной платежной инициативы БРИКС и повысить операционную совместимость платежных систем стран – участниц БРИКС Центральный банк Индии выступил с предложением включить в повестку саммита БРИКС в 2026 г. вопрос об интеграции официальных цифровых валют, изучением и/или разработкой которых занимаются все крупнейшие экономики альянса (Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южная Африка) [18]. Предполагается, что практическая реализация предложенной инициативы будет обеспечена за счет создания международной платежной системы BRICS Bridge, которая заменит существующие механизмы, включая SWIFT.

BRICS Bridge основана на прямом взаимодействии между центральными банками стран-участниц, что, согласно классификации, предложенной Банком международных расчетов, является самой глубокой формой интеграции с использованием цифровых валют центральных

банков [19, 20]. Функционирование предложенного механизма станет важным шагом на пути к «дедолларизации» и будет способствовать формированию и укреплению финансовой системы БРИКС.

Между тем государствам БРИКС свойственна неоднородность, они существенно различаются в части финансовой инфраструктуры, «политических систем, экономических моделей и внешнеполитических целей» [21]. Указанная особенность, а также отсутствие согласованных правил и признанных стандартов банковского надзора и иного финансово-правового регулирования, различный объем информации, запрашиваемой надзорными органами для проверки клиентов и контрагентов и, наконец, несовместимость протоколов платежных платформ Индии, Китая и России – все это существенно замедляет, затрудняет и делает более дорогостоящим процесс оптимизации платежной инфраструктуры [17]. Как отмечается в научной литературе, для реального функционирования описанных выше механизмов «центральные банки должны согласовать единый свод правил, единый набор требований к участию и обеспечить поддерживающую инфраструктуру» [22, с. 45].

Аналогичная позиция была высказана Президентом РФ В.В. Путиным, который при обсуждении концепции разработки единой резервной валюты БРИКС подчеркивал особую важность налаживания отношений между банками государств-участников и укрепления Нового банка развития как фундамента, без которого невозможно внедрение предложенных механизмов расчетов [23].

Таким образом, эффективность всех перечисленных выше инициатив, связанных с финансовыми потоками, не может быть обеспечена без единого правового поля и системы банковского надзора в таком крупном наднациональном объединении, каким стало БРИКС (в 2024–2025 гг. существенно увеличилось количество как постоянных членов содружества, так и государств-партнеров) [24].

Тем не менее формирование единой системы банковского надзора на уровне равных и суверенных государств, входящих в наднациональное объединение, априори невозможно на основе вертикального принципа построения системы – вовлечение в систему надзора центральных банков нескольких государств, а также наднационального органа придает горизонтальный характер банковскому надзору, который осуществляется равным по статусу.

С учетом ключевой роли Нового банка развития для осуществления расчетов в рамках БРИКС с организационной точки зрения наиболее целесообразным представляется образование в структуре Нового банка развития комитета или совета по банковскому надзо-

ру – по аналогии с Комитетом банковского надзора Банка России или Совета по надзору (*Supervisory Board*) [25, с. 22–25] в рамках ЕЦБ, формирование которого будет основано на принципах сменяемости и равного представительства государств – участников БРИКС.

При этом важно понимать, что такая смена парадигмы банковского надзора с преимущественно вертикального на горизонтальный с передачей части надзорных полномочий наднациональному органу ни в коем случае не является угрозой или умалением суверенитета отдельных государств – членов БРИКС, т.к. происходит в результате добровольного соглашения этих государств. Появление общего для всех участников международного объединения органа банковского надзора, в нашем понимании, должно быть аналогично ротационному председательству в БРИКС всех его государств-участников.

Несмотря на сходство с председательством в БРИКС, институт банковского надзора в рамках интеграции, по нашему мнению, будучи более формализованным, должен включать наличие механизма воздействия на подконтрольных субъектов в случае выявления отклонений или нарушений. Такой подход будет в полной мере соответствовать общей тенденции к институционализации БРИКС и позволит создать систему для полноценного внедрения трансграничных расчетов в национальных валютах государств-участников.

Международный опыт показывает, что подобные инициативы требуют глубокого изучения текущего состояния финансового сектора [26], а потому перераспределение ответственности и полномочий между центральными банками стран-участниц и наднациональным органом банковского надзора может быть реализовано только после существенной подготовки и адаптации организационной и нормативной базы всех государств – членов БРИКС.

Список источников:

1. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 28, ст. 2790.

2. Law of the People's Republic of China on The People's Bank of China // The People's Bank of China. 2015. – URL: https://www.pbc.gov.cn/english/130733/2941519/2015082610501049304.pdf (дата обращения: 15.02.2026).

3. The Banking Regulation Act, 1949 (ACT No. 10 of 1949) [As on the 20th December, 2025]. – URL: https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1885/1/aa1949-10.pdf (дата обращения: 23.02.2026).

4. Bank of International Settlements. Core Principles for effective banking supervision. – URL: https://www.bis.org/bcbs/publ/d573.htm (дата обращения: 23.02.2026).

5. Банк России. Международное сотрудничество. – URL: https://www.cbr.ru/PSystem/mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo/ (дата обращения: 23.02.2026).

6. Банк России. Взаимодействие с центральными (национальными) банками зарубежных государств и иными регуляторами финансовых рынков. – URL: https://www.cbr.ru/about_br/ip/irfr/ (дата обращения: 23.02.2026).

7. Official Journal of the European Union. Directive (EU) 2019/878 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 amending Directive 2013/36/EU. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02019L0878-20201228 (дата обращения: 23.02.2026).

8. Official Journal of the European Union. Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 may 2014. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0059&from=EN (дата обращения: 23.02.2026).

9. Reserve Bank of India. Supervisory College for State Bank of India, ICICI Bank Ltd., Axis Bank Ltd. and Punjab National Bank. – URL: https://www.rbi.org.in/commonman/english/Scripts/PressReleases.aspx?Id=2117 (дата обращения: 23.02.2026).

10. Коровяковский, Д.Г. Взаимодействие центрального банка РФ с международными финансовыми организациями, зарубежными центральными банками и регулирующими органами о области банковского надзора / Д.Г. Коровяковский // Дайджест-финансы. – 2009. – № 2. – URL: https://cyberleninka.ru/article/n/vzaimodeystvie-tsentralnogo-banka-rf-s-mezhdunarodnymi-finansovymi-organizatsiyami-zarubezhnymi-tsentralnymi-bankami-i (дата обращения: 07.02.2026).

11. Official Journal of the European Union. Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R1024 (дата обращения: 23.02.2026).

12. European Commission. Single supervisory mechanism. – URL: https://finance.ec.europa.eu/banking/banking-union/single-supervisory-mechanism_en (дата обращения: 23.02.2026).

13. European Central Bank. Banking Supervision. – URL: https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.en.html (дата обращения: 23.02.2026).

14. Hotori, Eiji & Wendschlag, Mikael & Giddey, Thibaud. (2022). Formalization of Banking Supervision: 19th–20th Centuries.

15. Казанская декларация. Укрепление многосторонности для справедливого глобального развития и безопасности, Казань, Российская Федерация, 23 октября 2024 г. – URL: http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/MUCfWDg0QRs3xfMUiCAmF3LEh02OL3Hk.pdf (дата обращения: 08.10.2025).

16. Декларация Рио-де-Жанейро. Укрепление сотрудничества Глобального Юга для более инклюзивного и устойчивого управления, Рио-де-Жанейро, Бразилия, 6 июля 2025 г. – URL: http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/gvTArkWauqwuryk9xzLt3HuuI7EBmqrC.pdf (дата обращения: 23.02.2026).

17. Росконгресс. Экспертное заключение по итогам сессии ПМЭФ-2025 «Будущее международной финансовой системы». – URL: https://roscongress.org/materials/raschety-v-natsionalnykh-valyutakh-i-novye-instituty-brics-bridge-i-

brics-clear-perspektivy-i-vyzovy/?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (дата обращения: 23.02.2026).

18. Reuters. India's central bank proposes linking BRICS' digital currencies. – URL: https://www.reuters.com/world/india/indias-central-bank-proposes-linking-brics-digital-currencies-sources-say-2026-01-19/ (дата обращения: 23.02.2026).

19. Bank of International Settlements. Central bank digital currencies for cross-border payments. Report to the G20. – URL: https://www.bis.org/publ/othp38.pdf (дата обращения: 23.02.2026).

20. Bank of International Settlements. Experimenting with a multi-CBDC platform for cross-border payments. – URL: https://www.bis.org/innovation_hub/projects/mbridge_brochure_2311.pdf (дата обращения: 23.02.2026).

21. Экспертный совет БРИКС Россия. Совершенствование механизмов трансграничных расчетов между странами – членами БРИКС. – URL: https://bricscouncil.ru/ru/analytics/sovershenstvovanie-mekhanizmov-transgranichnykh-raschetov-mezhdu-stranami-chlenami-briks (дата обращения: 23.02.2026).

22. Ленков, И.Н. Трансформация международной финансовой системы: роль платформы BRICS Bridge / И.Н. Ленков, В.С. Осипов // Государственное управление. Электронный вестник. – 2024. – № 107. – С. 39–49.

23. Встреча с представителями СМИ стран – членов БРИКС // Официальный сайт Президента России. – URL: http://special.kremlin.ru/events/president/news/75349

24. Общие интересы стран БРИКС помогают отвязать нефть от доллара // Официальный сайт «Российской газеты». – URL: https://rg.ru/2024/09/26/briks-nabiraet-pliusy.html (дата обращения: 19.02.2026).

25. Усоскин, В.М. Новая система банковского надзора в Европейском союзе / В.М. Усоскин //Деньги и кредит. – 2015. – № 3. – С. 22–25.

26. ECB assumes responsibility for euro area banking supervision. Press release, 4 November 2014. European Central Bank. – URL: https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr141104.en.html (дата обращения: 19.02.2026).

А.Р. Нигматуллин,
аспирант кафедры прокурорского надзора и криминологии Саратовской государственной юридической академии

A.R. Nigmatullin,
Postgraduate Student of the Prosecutorial Supervision and Criminology of the Saratov State Law Academy
adel.railevich@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-324-331

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ

Аннотация: *актуальность настоящего исследования определяется потребностью в совершенствовании правового регулирования и повышении эффективности деятельности органов прокуратуры, направленной на защиту прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Этот аспект приобретает особое значение в связи с существующими недостатками действующей нормативно-правовой базы, регулирующей данное направление прокурорского надзора. Целью статьи выступает выработка наиболее рационального и адекватного подхода к нормативно-правовому регулированию деятельности прокуратуры РФ по защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Методологической ее основой является совокупность диалектического, формально-логического, сравнительного и системного методов исследования. Достигнутый результат состоит в том, что проанализированы основные недоработки нормативно-правового регулирования в реализации полномочий органов прокуратуры, а также приведена аргументированная авторская позиция относительно роли и значения деятельности прокуратуры в обеспечении защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Итогом исследования стало обоснование необходимости принятия Генеральным прокурором РФ самостоятельного организационно-распорядительного акта, который бы закреплял приоритетные направления прокурорского надзора в отношении защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с уточнением перечня актуальных вопросов, подлежащих проверке.*

Ключевые слова: *прокуратура, прокурорский надзор, защита прав, дети-сироты, несовершеннолетние, оставшиеся без попечения родителей, законные интересы, нормативно-правовое регулирование.*

NORMATIVE-LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF PROSECUTOR'S OFFICES IN PROTECTING THE RIGHTS AND LEGITIMATE INTERESTS OF ORPHANED CHILDREN AND CHILDREN LEFT WITHOUT PARENTAL CARE

Abstract: *the relevance of this study is determined by the need to improve legal regulation and increase the effectiveness of the activities of the prosecutor's office aimed at protecting the rights and legitimate interests of orphans and children left without parental care. This aspect is particularly important in view of the existing shortcomings in the current*

regulatory framework governing this area of prosecutorial oversight. The aim of the article is to develop the most rational and adequate approach to the regulatory and legal regulation of the activities of the prosecutor's office of the Russian Federation in protecting the rights and legitimate interests of orphans and children left without parental care. The methodological basis is a combination of dialectical, formal-logical, comparative and systematic research methods. The result achieved is that the main shortcomings of regulatory and legal regulation in the implementation of the powers of the prosecutor's office have been analysed, and the author's reasoned position on the role and significance of the prosecutor's office in ensuring the protection of the rights and legitimate interests of orphans and children left without parental care has been presented. The study resulted in a justification for the Prosecutor General of the Russian Federation to adopt an independent organisational and administrative act that would establish priority areas for prosecutorial oversight with regard to the protection of the rights of orphans and children left without parental care, specifying the list of relevant issues to be investigated.

Keywords: *prosecutor's office, prosecutorial oversight, protection of rights, orphaned children, minors left without parental care, legitimate interests, regulatory and legal framework.*

Конституцией РФ провозглашается, что дети являются одним из наиважнейших приоритетов государственной политики [1, ст. 67.1]. Действительно, одно из приоритетных направлений, реализуемых в Российской Федерации, заключается в совершенствовании официальной национальной политики в области защиты детства, о чем свидетельствует утвержденная Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. Стратегия национальной безопасности РФ, согласно которой особое внимание должно уделяться поддержке детства, воспитанию детей, их всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию [2]. Российское государство, подобно другим цивилизованным странам, традиционно проявляет заинтересованность в обеспечении процессов деторождения и всестороннего воспитания новых поколений своих граждан, уделяя при этом особое внимание формированию их физического здоровья и нравственных качеств [3, с. 68]. Основой стабильного и эффективного функционирования системы защиты прав и законных интересов несовершеннолетних является полное соответствие всех проистекающих процессов в данной сфере правоотношений действующим нормативно-правовым актам, обеспечение исполнения и соблюдения которых осуществляется посредством деятельности органов прокуратуры РФ.

Деятельность органов прокуратуры РФ представляет особую значимость в реализации государственной политики, определяемой главой государства в области защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. Необходимость в защите прав и интересов несовершеннолетних органами прокуратуры обуславливается высокой

численностью нарушений действующего законодательства. Согласно информации, размещенной на портале Генеральной прокуратуры РФ, за период 2020–2023 гг. прокурорами выявлено около 3 млн нарушений прав и интересов детей, а в целях устранения указанных нарушений вынесено свыше 1,5 млн актов прокурорского реагирования, вследствие чего прокурорам удалось добиться защиты прав около 500 тыс. детей [4].

При осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства, направленного на защиту прав несовершеннолетних, важное место отводится обеспечению правовой охраны и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которое выступает в качестве одного из приоритетных направлений деятельности прокуратуры.

Необходимость защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обусловлена также тем, что они, как отмечает Ж.А. Бикситова, «представляют собой наиболее сложную и уязвимую категорию населения, поскольку такие дети, изначально имея равные права с остальными, фактически обладают гораздо меньшими возможностями их реализации» [5, с. 8–9]. Следует принять во внимание тот факт, что в последнее время отмечается положительная динамика спада общей численности такой категории детей. Согласно официальным данным за 2024 г. количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в России составило 340 055 человек, что на 5 % ниже показателя предыдущего года. Наблюдается устойчивая тенденция к сокращению данной категории и за более ранние периоды: в 2023 г. численность таких детей составляла 358 006 человек, в 2022 г. – 375 699 человек, в 2021 г. – 390 949 человек, в 2020 г. – 406 138 человек [6]. Тем не менее, несмотря на предпринимаемые шаги, количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, остается значительным, что обусловливает необходимость обеспечения их правовой защиты и усиления деятельности со стороны органов прокуратуры.

В соответствии с п. 6 приказа Генерального прокурора РФ № 195 прокурорам предписывается использовать полномочия в первую очередь для защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей [7]. Указанное положение подчеркивает приоритетность данного направления надзорной деятельности в системе прокурорского контроля за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов.

Следует подчеркнуть, что для развития ключевых сфер жизни и улучшения качества жизни граждан в Российской Федерации раз-

работаны и реализуются национальные проекты. Особый интерес представляет национальной проект «Кадры» (с 1 октября 2018 г. по 31 декабря 2024 г. национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости»), нацеленный на обеспечение устойчивого развития человеческого капитала и повышение эффективности кадровой политики в стратегически важных отраслях. Приказ Генерального прокурора РФ № 192 обязывает прокуроров обеспечить надзор за исполнением государственной службой занятости населения законодательства при оказании услуг в сфере содействия трудоустройству и защиты от безработицы, расходовании выделенных на эти цели средств федеральных и региональных бюджетов. Одновременно с этим Генеральный прокурор РФ подчеркивает важность того, чтобы прокуроры уделяли повышенное внимание вопросам соблюдения прав особо нуждающихся в социальной защите граждан, в том числе несовершеннолетних [8]. Такое требование актуально, поскольку на текущий момент не все работодатели соблюдают установленные нормы при увольнении работников, являющихся детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, при ликвидации организации либо сокращении штата работников. Работодатели обязаны за счет собственных средств организовать профессиональное обучение высвобождаемых сотрудников и обеспечить им последующее содействие в трудоустройстве как на своем предприятии, так и у другого работодателя.

Преобладающее значение защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, отражено в конституционном регулировании – в Основном Законе, где установлено, что государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения родителей. Конституцией РФ также гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом [1].

Закрепленные Конституцией РФ положения о защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, получили развитие в федеральных законах, к числу которых относятся: Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [9], Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [10], Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» [11], Федеральный закон «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» [12] и др.

Эффективность работы органов прокуратуры в сфере защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, во многом определяется внедрением основных приоритетных направлений прокурорского надзора, направленных на выявление и устранение наиболее уязвимых участков в системе обеспечения их прав. Данные направления требуют повышенного внимания со стороны прокурорских работников, что нашло свое отражение и нормативное закрепление в ведомственных приказах Генерального прокурора РФ. При этом в соответствии с Указом Президента РФ от 29 мая 2017 г. № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства» 2018–2027 годы объявлены Десятилетием детства [13], Указом Президента РФ от 17 мая 2023 г. № 358 «О Стратегии комплексной безопасности детей в Российской Федерации на период до 2030 года» утверждена Стратегия, предусматривающая создание необходимых условий для принятия органами государственной власти и органами местного самоуправления решений, формирующих систему обеспечения комплексной безопасности детей [14], а защита прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, относится к числу ключевых направлений государственной политики РФ, в связи с чем приоритетные задачи прокурорского надзора, реализуемые в рамках этих направлений, закреплены в приказе Генерального прокурора РФ от 13 декабря 2021 г. № 744 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов» [15].

Необходимо отметить, что в приказе Генпрокурора России № 744 деятельность прокуроров по защите прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, регламентирована частично, поскольку включена в перечень совместно с другими приоритетными направлениями осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних и обеспечением соблюдения их прав и законных интересов. В частности, указанный Приказ охватывает только часть функций органов прокуратуры, связанных с обеспечением защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, включая такие функции, как осуществление прокурорского надзора, уголовное преследование, участие в судебных разбирательствах и обжалование судебных решений. В то же время в данном контексте не получили достаточного отражения функции прокуратуры, связанные с международным сотрудничеством, возбуждением дел об административных правонарушениях, проведением административных расследований, участием в нормотворческой деятельности, а также с координаци-

ей работы правоохранительных органов в сфере противодействия преступности, проведением антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, осуществлением государственного единого статистического учета и проведением федерального статистического наблюдения.

Исходя из справедливого замечания С.Е. Якушевой о том, что дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, являются социально незащищенной категорией граждан и не могут самостоятельно в должной мере и надлежащим образом защищать свои права [16], возникает вопрос о необходимости конкретизации перечисленных функций органов прокуратуры по реализации полномочий, направленных на защиту прав таких детей, в отдельном приказе Генпрокурора России.

Следует отметить, что наличие обширного круга нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов власти, организаций и их должностных лиц в сфере соблюдения и защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обусловливает необходимость принятия единого комплексного нормативного акта. В нем целесообразно закрепить не только основные проблемные вопросы, требующие повышенного внимания со стороны органов прокуратуры, но и базовые направления правового регулирования данной сферы.

Указанные аспекты получили освещение в научных исследованиях, а также методических и тактических подходах при организации прокурорских проверок, где, помимо выделения отдельных приоритетных направлений надзора за соблюдением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в соответствии с требованиями законодательства также формулируется перечень вопросов, подлежащих выяснению в ходе надзорных мероприятий [17, с. 343–345; 18, с. 62–81; 19]. Такие исследования, по мнению Е.Н. Асташкиной, «имеют важное научное, учебное, методическое значение, но обладают скорее рекомендательным характером для прокурорских работников» [20, с. 328].

Таким образом, в современных условиях представляется обоснованным принятие отдельного нормативного правового акта Генерального прокурора РФ, в котором целесообразно четко обозначить приоритетные направления деятельности органов прокуратуры по обеспечению защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также подробно определить вопросы, требующие особого внимания при реализации возложенных на прокуроров функций.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://www.pravo.gov.ru (дата опубликования: 06.10.2022).

2. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 27, ч. 2, ст. 5351.

3. Дегтярева, Л.Н. Теоретико-правовые основы защиты конституционных прав и свобод несовершеннолетних в России : монография / Л.Н. Дегтярева. – Тамбов : Юком, 2017. – 78 с.

4. Органы прокуратуры находятся на страже прав детей // Сайт Генеральной прокуратуры РФ. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/gprf/activity/protecting_children/news?item=92660523 (дата обращения: 06.10.2025).

5. Бикситова, Ж.А. Конституционный статус детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Ж.А. Бикситова. – Волгоград, 2006. – 32 с.

6. Поддержка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Сайт Министерства просвещения РФ. – URL: https://edu.gov.ru/activity/main_activities/orphans/ (дата обращения: 06.10.2025).

7. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ Генпрокуратуры России от 7 декабря 2007 г. № 195 (в ред. от 10 сентября 2024 г.) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

8. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов : приказ Генпрокуратуры России от 14 марта 2019 г. № 192 (в ред. от 27 марта 2025 г.) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

9. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31, ст. 3802; 2024. – № 53, ч. 1, ст. 8553.

10. О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ (в ред. от 31 июля 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 52, ст. 5880; 2025. – № 31, ст. 4694.

11. Об опеке и попечительстве : федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ (в ред. от 29 сентября 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 17 ст. 1755; 2025. – № 40, ст. 5822.

12. О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей : федеральный закон от 16 апреля 2001 г. № 44-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 17, ст. 1643; 2023. – № 32, ч. 2, ст. 6220.

13. Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства : указ Президента РФ от 29 мая 2017 г. № 240 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 23, ст. 3309.

14. О Стратегии комплексной безопасности детей в Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 17 мая 2023 г. № 358 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 21, ст. 3696.

15. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов : приказ Генпрокуратуры России от 13 декабря 2021 г. № 744 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

16. Якушева, С.Е. Защита прав детей-сирот средствами прокурорского надзора как важнейшее направление деятельности прокуратуры / С.Е. Якушева // Человек и право – XXI век. – 2021. – Вып. 2. – С. 146–151.

17. Настольная книга прокурора : в 2 ч. – Ч. 1 : практ. пособие / под общ. ред. О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2019. – 481 с.

18. Прокурорская проверка: методика и тактика проведения : учеб. пособие / колл. авт.; под ред. О.Н. Коршуновой. – 2-е изд., перераб. и доп. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2024. – 428 с.

19. Огурцова, М.Л. Прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних : дис. … канд. юрид. наук / М.Л. Огурцова. – М., 2015. – 228 с.

20. Асташкина, Е.Н. Роль прокурорского надзора в обеспечении конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь / Е.Н. Асташкина // Правовая политика и правовая жизнь. – 2023. – № 4. – С. 324–330.

Н.С. Панков,
аспирант кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии

N.S. Pankov,
Postgraduate Student of the Department of Land and Environmental Law of the Saratov State Law Academy
ns.pankov@list.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-332-340

СИСТЕМАТИЗАЦИЯ И КЛАССИФИКАЦИЯ ПРИНЦИПОВ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ АВТОМОБИЛЬНОГО ТРАНСПОРТА

Аннотация: *в статье рассматривается система принципов правового обеспечения экологической безопасности автомобильного транспорта. На основе анализа конституционных положений, федерального и отраслевого законодательства, а также доктринальных источников выявляется и обосновывается необходимость их систематизации. Предлагается классификация принципов по функциональной роли, предмету правового регулирования и уровню институциональной реализации, позволяющая установить их место в механизме правового обеспечения экологической безопасности автомобильного транспорта и определить взаимосвязь материальных, процедурных и организационных начал. Сформулированная модель обладает теоретической и практической значимостью, поскольку может использоваться в нормотворчестве, правоприменении и проектной деятельности в сфере строительства дорожно-транспортной инфраструктуры.*

Ключевые слова: *экологическая безопасность, автомобильный транспорт, принципы экологического права, классификация принципов, устойчивое развитие, градостроительное регулирование, правоприменение.*

SYSTEMATIZATION AND CLASSIFICATION OF THE PRINCIPLES OF LEGAL SUPPORT FOR THE ENVIRONMENTAL SAFETY OF ROAD TRANSPORT

Abstract: *the article examines the system of principles of legal support for the environmental safety of road transport. Based on the analysis of constitutional provisions, federal and sectoral legislation, as well as doctrinal sources, the article substantiates the need for their systematization. The article proposes a classification of principles based on their functional role, subject of legal regulation, and level of institutional implementation, which allows to establish their place in the mechanism of legal support for the environmental safety of road transport and to determine the relationship between material, procedural, and organizational principles. The formulated model has theoretical and practical significance, as it can be used in rule-making, law enforcement, and project activities in the field of road and transport infrastructure construction.*

Keywords: *environmental safety, road transport, principles of environmental law, classification of principles, sustainable development, urban planning regulation, law enforcement.*

Автомобильный транспорт, являясь одним из ключевых средств передвижения в рамках осуществления хозяйственной деятельности, вносит значительный вклад в формирование экологических рисков, связанных с выбросами загрязняющих веществ в атмосферный воздух, загрязнением поверхностных и грунтовых вод нефтепродуктами, деградацией почв в придорожных полосах, шумовым воздействием. В условиях роста интенсивности грузовых и пассажирских перевозок, а также масштабного дорожного строительства обеспеченность нормативной базы, способной регулировать экологические последствия функционирования транспортной системы, становится одним из немаловажных вопросов правовой науки и практики. Особую роль в рассматриваемом контексте играют правовые принципы, являющиеся исходными рамками регулирования, определяющими допустимые пределы воздействия на окружающую среду и формирующими ориентиры для правоприменительных органов государственной власти.

Конституция РФ закрепляет право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическими правонарушениями [1]. Данное конституционное положение не только является основой всей системы принципов правового регулирования в сфере обеспечения экологической безопасности, но и задает иерархический приоритет охраны окружающей среды по отношению к иным хозяйственным интересам, что отражается как в отраслевом законодательстве, так и в развитии доктринальных подходов.

В ст. 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», закрепляющей основные принципы охраны окружающей среды, среди которых относительно рассматриваемой сферы хозяйственной деятельности органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц выделяются: научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды; презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности; приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов; платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде и иные [2]. Приведенные принципы, исходя из их содержания, являются нормативной основой, определяющей обязательные требования к по-

ведению хозяйствующих субъектов, а также к деятельности органов публичной власти.

В смежных отраслях законодательства (земельном, градостроительном, лесном, водном, воздухоохранном, международном экологическом и иных) также прослеживается закрепление принципов, имеющих непосредственное значение для обеспечения экологической безопасности в том числе и автомобильного транспорта. Так, в Земельном кодексе РФ в числе основных принципов земельного законодательства указывается приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды перед ее использованием [3]. Данный принцип напрямую соотносится с задачей сохранения земель автомобильного транспорта, полос отвода и охранных зон. Градостроительный кодекс РФ закрепляет принципы обеспечения комплексного и устойчивого развития территории и сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности, что напрямую влияет на проектирование транспортной инфраструктуры, требующее учета экологических ограничений в процессе градостроительного зонирования [4]. Анализ приведенных нормативных положений, закрепляющих наиболее близкие к рассматриваемой проблематике законодательные механизмы, отражает межотраслевой характер принципов обеспечения экологической безопасности автомобильного транспорта и необходимость их комплексной систематизации.

Принципы правового обеспечения экологической безопасности нередко выступают в качестве предмета исследований в трудах ведущих российских ученых. Так, по мнению С. А. Боголюбова, принципы права выступают не только методологическим основанием отрасли, но и гарантией устойчивости и предсказуемости правового регулирования, именно через них реализуется согласование эколого-экономических интересов государства [5, с. 20]. Помимо этого, особое внимание следует уделять принципу устойчивого развития, который связывает экологическую безопасность с необходимостью долгосрочного планирования, в том числе по вопросам строительства дорожно-транспортной инфраструктуры, т.е. данный принцип может выражаться через внедрение экологических требований в транспортные и градостроительные проекты. Применительно к сфере хозяйственной деятельности, связанной с эксплуатацией автомобильного транспорта, эти положения означают, что экологические требования не могут рассматриваться изолированно, они должны становиться частью комплексной государственной политики в области развития инфраструктуры.

Кроме того, Е.Н. Абанина подчеркивает необходимость выстраивания целостной системы принципов, т.к. правовое обеспечение экологической безопасности невозможно без внутренней иерархии, включающей как общеправовые начала, так и специальные экологические принципы. Особое внимание она уделяет принципам законности, презумпции экологической опасности хозяйственной деятельности, приоритета предупредительных мер в целях обеспечения безопасности, а также неотвратимости ответственности за ущерб, причиненный загрязнением («загрязнитель платит») [6, с. 263]. Систематизация указанных положений, в том числе с учетом иерархичности и их отраслевой принадлежности, позволит выстроить модель, подходящую для применения к сфере автомобильного транспорта, где экологические риски носят как локальный, так и транзитный характер.

Стоит отметить, что, по мнению Н.И. Хлуденевой, именно принципы являются реальными критериями оценки эффективности применения эколого-правовых ограничений экономической деятельности, которые позволяют оценить результаты их применения, проанализировать регулятивный потенциал в достижении целей их установления [7, с. 167]. Классификация принципов правового обеспечения экологической безопасности автомобильного транспорта имеет немаловажное значение для оценки качества нормативных актов, выступая в роли одного из инструментов ее проведения. Принятие новых законодательных, подзаконных и ведомственных актов, а также внесение изменений в имеющиеся, основанные на системном понимании принципов, способствует повышению обоснованности и согласованности принимаемых решений.

Представленный анализ нормативно-правовой базы и доктринальных источников позволяет констатировать наличие разрозненного массива принципов, закрепленных в различных отраслях законодательства и регулирующих основы правового обеспечения экологической безопасности автомобильного транспорта. Классификация принципов правового обеспечения экологической безопасности автомобильного транспорта требует опоры на методологически выверенные критерии, которые дают возможность не только систематизировать существующие подходы, но и выявлять внутреннюю структуру регулирующего воздействия. Отсутствие системной классификации снижает прикладную значимость принципов, поскольку государственные органы и иные хозяйствующие субъекты в процессе правоприменения вынуждены опираться на отдельные нормы без учета комплексного характера экологической безопасности в целом. Для преодоления данного пробела представляется необходимым провести системную

классификацию принципов правового обеспечения экологической безопасности автомобильного транспорта по следующим основаниям: по функциональной роли принципов, по предмету их правового регулирования и по уровню институциональной реализации.

Классификация принципов по их функциональной роли позволяет определить, какую задачу выполняет каждый принцип в механизме правового регулирования: предупреждение вреда, его компенсация, распределение ответственности, стимулирование экологически ориентированного поведения субъектов или обеспечение процессуальных гарантий. По данному основанию предлагается подразделять принципы на превентивные (например, принцип предупреждения экологического вреда, принцип презумпции экологической опасности хозяйственной деятельности), компенсаторные (например, принцип возмещения вреда окружающей среде, принцип «загрязнитель платит») и регулятивно-стимулирующие (например, принцип стимулирования экологически ответственного поведения хозяйствующих субъектов, принцип экологической модернизации транспортной инфраструктуры).

Назначением превентивных принципов является минимизация экологических рисков на ранних стадиях проектирования и эксплуатации автомобильной инфраструктуры, использования автомобильного транспорта, а компенсаторные принципы приобретают практическое значение в процессе рекультивации земель, восстановления нарушенных экосистем, а также при определении размера вреда, причиненного при строительстве или эксплуатации транспортных объектов. Регулятивно-стимулирующие принципы обеспечивают баланс между вводимыми ограничениями и мерами поощрения, что оказывает непосредственное влияние на достижение экологической эффективности.

Предмет правового регулирования, выступая в роли основания классификации принципов, определяет содержание материальных требований (установление максимально допустимого влияния на окружающую среду, пределов вмешательства в природные экосистемы) и задает рамки процедур реализации экологической политики в целом (обеспечение доступа к экологической информации, участие общественности в реализации экологической политики государства, проведение соответствующих экспертиз). Подобное разграничение дает возможность проследить связь между ценностными ориентирами экологических норм права и конкретными процессуальными механизмами, в том числе при оценке воздействия на окружающую среду, проведении государственной экологической экспертизы, земельно-правовых и градостроительных процедур.

Так, материальные принципы (например, приоритет охраны жизни и здоровья человека, учет значения земли в качестве ценного природного ресурса) ориентированы на содержание правовых норм, а процедурные (например, принцип транспарентности и участия общественности в осуществлении экологических процедур, принцип учета экологических факторов в территориальном планировании), соответственно, направлены на организацию правоприменения. При этом значение процедурных принципов заключается в том, что они формируют процессуальные гарантии реального исполнения материальных предписаний.

Принципы проявляются не только на уровне общих экологических норм, но и на международном, федеральном, региональном и ведомственном уровнях. Для сферы автомобильного транспорта это имеет особое значение, поскольку проекты строительства дорожно-транспортных объектов и эксплуатация автомобильного транспорта в целом затрагивают широкий круг хозяйствующих субъектов. Институциональный подход позволяет учесть специфику взаимодействия отраслевого законодательства с нормами земельного, градостроительного и иных отраслей права, а также определить, каким образом принципы адаптируются к горизонтальным (межведомственным) и вертикальным (федерально-региональным) связям.

По уровню институциональной реализации целесообразно выделять международные принципы, закрепленные в международных нормативных актах (например, принцип превентивности, транспарентности, межгосударственного сотрудничества), федеральные, включающие общие и специальные (отраслевые) принципы, содержащиеся в федеральном законодательстве РФ (например, соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду, научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды, приоритет охраны земли), региональные, закрепленные в соответствующем законодательстве субъектов РФ (например, принцип региональной поддержки хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды [8], принцип стратегического планирования экологического устойчивого развития и обеспечения экологической безопасности [9]), и институциональные принципы, проявляющиеся на уровне деятельности конкретных органов публичной власти (например, принцип правовой определенности и преемственности полномочий). Особого внимания требует группа институциональных принципов, поскольку именно они разреша-

ют коллизии компетенций и пробелы распределения обязанностей между различными ведомствами при осуществлении хозяйственной и управленческой деятельности в сфере регулирования автомобильного транспорта, являясь «сквозными» принципами, связывающими экологические правовые нормы на всех уровнях их реализации.

Предлагаемая классификация принципов отражает комплексный характер правового обеспечения экологической безопасности автомобильного транспорта, учитывает как материальные и процедурные стороны регулирования, так и различные уровни их закрепления. Подобная систематизация позволяет уйти от изолированного рассмотрения отдельных нормативных положений и сформировать целостную модель, в которой каждый принцип занимает определенное место и выполняет конкретную функцию.

Практическая и теоретическая значимость предложенной классификации проявляется в том, что она дает возможность структурировать весь многоуровневый процесс правового регулирования экологической безопасности автомобильного транспорта. Применение превентивных принципов обеспечивает раннее выявление экологических рисков на стадии проектирования транспортной инфраструктуры, включая оценку воздействия на окружающую среду и проведение государственной экологической экспертизы. Материальные принципы задают рамки допустимого вмешательства в природные экосистемы, фиксируя обязанность учитывать интересы охраны здоровья граждан и сохранения земель как ценного природного ресурса, а процедурные принципы определяют требования к самим механизмам реализации, формируя у органов государственной власти обязанность действовать прозрачно и согласованно, а у хозяйствующих субъектов – исполнять экологические предписания с учетом норм разного уровня.

Отсутствие четких межведомственных регламентов взаимодействия, разработка которых предусматривается институциональными принципами, может привести к разрыву в исполнении экологических обязательств, что в итоге снижает эффективность всего механизма обеспечения экологической безопасности. Систематизация принципов позволяет устранить подобные правовые коллизии и пробелы, обозначив процесс взаимодействия на всех уровнях власти: от формулирования целей через материальные ориентиры к процессуальным гарантиям и институциональному исполнению. При этом необходимо учитывать, что наибольшая эффективность правовой охраны и обеспечения экологической безопасности достигается в случае оперативного реагирования системы экологического права на новые факторы, неблагоприятные для окружающей среды [10, с. 3].

Таким образом, классификация принципов правового обеспечения экологической безопасности автомобильного транспорта обладает как теоретической, так и прикладной значимостью. Теоретическая значимость заключается в формировании многоуровневой системы принципов, которая интегрирует общеправовые, экологические и отраслевые начала, а прикладная значимость выражается в возможности использования классификации в качестве ориентира для нормотворчества, правоприменения и градостроительной проектной деятельности в сфере строительства дорожно-транспортной инфраструктуры. Закрепление подобной системы принципов правового обеспечения экологической безопасности автомобильного транспорта в законодательстве и ведомственных регламентах способно не только повысить стабильность правового регулирования рассматриваемой сферы хозяйственной деятельности, но и обеспечить более высокий уровень защиты окружающей среды в современных условиях.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г., с учетом поправок от 4 октября 2022 г.) // Рос. газ. 1993. – 25 дек.; 2022. – 6 окт.

2. Об охране окружающей среды : федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 26 декабря 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133; 2024. – № 53, ч. 1, ст. 8507.

3. Земельный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 31 июля 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. № 44, ст. 4147; 2025. – № 31, ст. 4707.

4. Градостроительный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 31 июля 2025 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 1, ч. 1, ст. 16; 2025. – № 31, ст. 4707.

5. Боголюбов, С.А. Реализация экологической политики посредством права : монография / С.А. Боголюбов. – М. : Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве РФ : ИНФРА-М, 2015. – 320 с.

6. Абанина, Е.Н. Система принципов правового обеспечения экологической безопасности / Е.Н. Абанина // Вестник Сарат. гос. юрид. акад. – 2019. – № 4 (129). – С. 259–264.

7. Хлуденева, Н.И. Оценка эффективности применения эколого-правовых ограничений экономической деятельности в России / Н.И. Хлуденева // Журнал российского права. – 2021. – Т. 25, № 4. – С. 157–172.

8. Экологический кодекс Республики Башкортостан от 28 октября 1992 г. № ВС-13/28 (в ред. от 30 июня 2025 г.) // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. – 1993. – № 3, ст. 57; Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан. – 2025. – № 22, ст. 1157.

9. Экологический кодекс Республики Татарстан от 15 января 2009 г. № 5-ЗРТ (в ред. от 11 ноября 2025 г.) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2009. – № 1, ст. 5; Официальный портал правовой информации Республики Татарстан. – URL: http://pravo.tatarstan.ru (дата обращения: 13.11.2025).

10. Шакирова, Д.И. Правовая охрана окружающей среды посредством технических регламентов : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Д.И. Шакирова. – М., 2018. – 28 с.

А.И. Каплунов,
доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России

A.I. Kaplunov,
Doctor of Law, Professor, Honored Worker of Higher School of the Russian Federation, Professor of the Department of Administrative Law of St. Petersburg University of MIA of Russia
and-kaplunov@yandex.ru

В.Ю. Ухов,
доктор юридических наук, профессор, заслуженный сотрудник органов внутренних дел РФ, начальник кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России

V.Yu. Ukhov,
Doctor of Law, Professor, Honored Employee of the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation, Head of the Department of Administrative Law of St. Petersburg University of MIA of Russia
spb-u-mvd.kaf-ap@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2026-2-341-352

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА (СОРОКИНСКИЕ ЧТЕНИЯ)

Аннотация: *20 марта 2026 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России прошло заседание международной научно-практической конференции («Сорокинские чтения»). На мероприятии были представлены материалы изданного ко дню конференции сборника и состоялся обмен мнениями по проблемным вопросам совершенствования публичного управления, модернизации административного и административно-процессуального права, по теоретическим и прикладным проблемам реализации законодательства об административных правонарушениях и административно-юрисдикционной деятельности, по проблемам обеспечения безопасности и общественного порядка, совершенствования полицейской и иной правоохранительной деятельности, а также подведены итоги конференции.*

Ключевые слова: *публичное управление, административное и административно-процессуальное право, законодательство об административных правонарушениях, административно-юрисдикционная деятельность, правосудие, полицейская и иная правоохранительная деятельность.*

ACTUAL PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW (SOROKIN READINGS)

Abstract: *on March 20, 2026, the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia hosted a plenary session of the international scientific and practical conference ("Sorokin readings"). The plenary session presented the materials*

of the collection published for the day of the conference and exchanged views on problematic issues of improving public administration, modernizing administrative and administrative procedural law, on theoretical and applied problems of implementing legislation on administrative offenses and administrative and jurisdictional activities, on issues of ensuring security and public order, improving police and other law enforcement activities., and also summed up the results of the conference.

Keywords: *public administration, administrative and administrative procedural law, legislation on administrative offenses, administrative and jurisdictional activities, justice, police and other law enforcement activities.*

20 марта 2026 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России состоялась 17-я по счету научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права», которая двенадцатый год подряд проходит под официальным названием «Сорокинские чтения», с 2019 г. является международной. В подготовке материалов международной конференции приняли участие наши зарубежные коллеги и друзья из Костанайской академии МВД Республики Казахстан имени Шыракбека Кабылбаева, Академии МВД Республики Таджикистан, в пленарном заседании в режиме видеоконференц-связи выступил представитель Академии МВД Республики Таджикистан, приняли участие представители Академии МВД Кыргызской Республики имени генерал-майора милиции Алиева Эргеша Алиевича, Академии полиции МВД Азербайджанской Республики.

С приветственным словом к участникам пленарного заседания конференции выступил генерал-лейтенант полиции **И. Ф. Амельчаков,** начальник Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент, заслуженный сотрудник органов внутренних дел РФ, который отметил роль и значение Сорокинских чтений как постоянной научной площадки, на которой ученые-административисты страны и практические работники, прежде всего из органов внутренних дел, обсуждают актуальные проблемы совершенствования административного и административно-процессуального законодательства и правоприменительной практики по его реализации, поблагодарил всех, кто принял участие в подготовке материалов сборника конференции и особенно участников пленарного заседания из России и зарубежных стран, выразил уверенность, что вопросы и проблемы, которые будут обсуждаться на пленарном заседании, те обобщения, выводы и предложения, которые прозвучат в выступлениях, будут способствовать дальнейшему развитию административно-правовой науки, совершенствованию теории и практики административно-правового регулирования, формированию практических решений в сфере обеспечения законности и правопорядка.

В пленарном заседании конференции очно приняли участие руководители, профессорско-преподавательский состав, докторанты, адъюнкты и аспиранты кафедр административно-правовых дисциплин из ведущих образовательных организаций и научные сотрудники из научно-исследовательских учреждений страны и системы МВД России, в том числе: Института государства и права Российской академии наук, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Воронежского, Южно-Уральского, Байкальского, Белгородского государственных университетов, Российского государственного университета правосудия имени В.М. Лебедева, Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Санкт-Петербургского государственного экономического университета, Саратовской государственной юридической академии, Всероссийского научно-исследовательского института МВД России, Академии управления МВД России (г. Москва), Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, Краснодарского университета МВД России, Омской ордена Почета академии МВД России, Нижегородской академии МВД России, Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России, Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина, Восточно-Сибирского юридического института МВД России (г. Иркутск), Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России, Научно-исследовательского института ФСИН России, Академии права и управления ФСИН России, Ульяновского государственного педагогического университета имени И.Н. Ульянова.

К началу работы конференции были изданы в электронном виде на CD-диске ее материалы, включающие 247 статей, в подготовке которых приняли участие 270 авторов из 60 научных и образовательных организаций, в том числе 27 докторов юридических наук, 162 кандидата юридических наук, в том числе 18 профессоров, 96 доцентов, ряд сотрудников практических органов внутренних дел РФ.

Ниже представлено краткое содержание отдельных докладов и выступлений, прозвучавших на пленарном заседании.

Б. В. Россинский, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, в своем выступлении по видео-

конференц-связи на тему «Соотношение государственного и публичного управления» обратил внимание, что «публичное управление» и «система публичного управления» являются пока только научными категориями, причем их понимание в литературе весьма разнообразно. Как известно, в ч. 3 ст. 132 Конституции РФ определено, что в единую систему публичной власти входят органы местного самоуправления и органы государственной власти. Однако в развитие конституционного положения в ст. 2 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» уже записано, что составной частью единой системы публичной власти, помимо указанных в Конституции субъектов, являются также иные государственные органы, т.е. органы, не входящие в конституционную триаду органов государственной власти. Все они выступают субъектами публичного управления.

Исследователи, занимающиеся вопросами публичного управления, считают, что в число субъектов системы публичного управления должны быть включены также организации, осуществляющие публично значимые функции и наделенные отдельными государственно-властными полномочиями. Многие из таких организаций занимаются правовым регулированием, контролем и надзором в определенных областях управления. Говорить о расширении системы публичного управления по сравнению с системой публичной власти возможно, т.к. система власти всегда уже, чем система управления. Это видно и по органам государственной власти, совокупность которых меньше, чем совокупность всех структур государственного управления.

Необходимо также отметить, что широта системы публичного управления определяется не столько включением в нее помимо государственных органов и органов местного самоуправления иных субъектов, сколько спецификой самого понятия «публичное управление», неизбежно подразумевающего весомое участие в его осуществлении независимо от государственных и муниципальных образований институтов гражданского общества. В связи с этим в последние годы под публичным управлением стали понимать деятельность органов публичной власти, организаций, осуществляющих публично значимые функции, и институтов гражданского общества, направленную на достижение публичных интересов и удовлетворение общественных потребностей.

Таким образом, понятие публичного управления шире, чем понятие государственного управления. Тем не менее в системе публичного управления государственное управление занимает ведущее место. Ведь даже когда мы говорим о насущной необходимости функционирования общественных объединений, независимых средств массовой

информации и всех прочих институтов гражданского общества, тем не менее понимаем следующее. Без должного регулирования, контроля и надзора со стороны государства деятельность таких формирований нередко из позитивной переходит в противозаконную, приобретая в ряде случаев даже антигосударственный, разрушительный характер.

А.С. Прудников, профессор кафедры организации деятельности органов внутренних дел в сфере миграции Московского ордена Почета университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ в докладе на тему «Административные процедуры при осуществлении мероприятий по установлению личности гражданина, находящегося на территории Российской Федерации в связи с отсутствием у него документов» отметил, что административные процедуры, применяемые в процессе установления личности граждан, представляют собой совокупность последовательно совершаемых действий уполномоченных субъектов публичной власти, которые регламентированы нормами административного права и направлены на достижение юридического результата – подтверждение или определение персональных данных индивида, а также его правового статуса в публично-правовой сфере.

Указанная деятельность является одним из ключевых элементов механизма реализации государственных функций в области миграции и обеспечения национальной безопасности. Сама категория «административная процедура» в контексте установления личности понимается как официально установленный порядок осуществления властных полномочий, обеспечивающий законность и обоснованность итогового решения о тождественности лица представленным о нем сведениям.

Особо он подчеркнул, что публично-правовые аспекты данной деятельности обусловлены тем, что идентификация личности служит необходимым условием для возникновения, изменения или прекращения правоотношений. Стоит отметить, что отсутствие легитимных идентификационных документов формирует «серую зону» правовой неопределенности, в которой невозможна полноценная реализация конституционных прав и свобод, а также исполнение обязанностей перед государством. Следовательно, административные процедуры выполняют не только регулятивную, но и правообеспечительную функцию, позволяя персонифицировать субъекта правоотношений.

По мнению выступающего, основополагающим нормативным правовым актом, закрепляющим обязанность иметь документ, удостоверяющий личность, является Федеральный закон от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». В соответствии

с ч. 1 ст. 10 данного закона документом, удостоверяющим личность гражданина РФ на ее территории, является паспорт гражданина РФ. Детальная регламентация порядка выдачи, замены и использования паспорта содержится в Положении о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2023 г. № 2267. В пункте 2 указанного положения закреплено, что паспорт обязаны иметь все граждане РФ, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории страны.

А.С. Прудников отметил, что в современных условиях правоприменительная практика демонстрирует существование значительного числа случаев, когда лицо, находящееся на территории РФ, не имеет действительного документа, удостоверяющего личность. Причины этого варьируются от утраты (хищения) документа до намеренного уклонения от идентификации с целью сокрытия противоправных действий или привлечения к юридической ответственности. В таких ситуациях вступает в действие административно-правовой механизм, центральным звеном которого выступает процедура установления личности.

А.И. Каплунов, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ, в докладе на тему «О прямом действии Конституции Российской Федерации при регламентации деятельности судей судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях» обратил внимание на стремление отдельных ученых-административистов, представляющих судебное сообщество, убедить остальных коллег-административистов в том, что юрисдикционная деятельность судей судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях, является правосудием. В частности, он подверг критике положение о том, что «процессуальная форма производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого судами общей юрисдикции, регулируется КоАП РФ без учета прямого действия положений ст. ст. 10, 18, 118, 123 Конституции РФ» [6, с. 9], которое, по мнению А.И. Каплунова, содержит четыре дефекта: 1) речь должна идти не о производстве в целом, а о стадии рассмотрения; 2) дела рассматривают не суды, а судьи; 3) исследователь не учитывает, что существует две формы прямого действия норм Конституции РФ, непосредственное действие, которое проявляет себя при реализации прав и свобод, и опосредованное действие, которое реализуется через правотворчество, а точнее, посредством законодательства, которое развивает и детализирует по-

ложения Конституции РФ, поскольку это объективная необходимость; 4) нормы, регулирующие деятельность судей судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях, являются элементом одной из форм прямого действия Конституции РФ, ее опосредованного действия. В отношении результатов правотворчества в ч. 1 ст. 15 Конституции РФ установлено следующее требование: «Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации», поэтому в отношении указанных норм речь должна идти не об «учете» законодателем «прямого действия» отдельных положений Конституции РФ, а о том, «противоречат» ли указанные нормы КоАП РФ соответствующим конституционным нормам и в чем суть этого противоречия. Перечисленные дефекты приведенного положения позволяют поставить под сомнение его достоверность.

В ч. 1 ст. 118 Конституции сказано, что «правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом». Под судом в данном случае понимается судебный состав, рассматривающий конкретное дело по существу. Производство по делу об административных правонарушениях (на стадии рассмотрения дела по существу) осуществляется не судами (и не «судом»), а единолично судьями судов общей юрисдикции. Это принципиальное отличие данного производства от видов судопроизводства, посредством которых осуществляется судебная власть и правосудие.

Административное судопроизводство, о котором сказано в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, это производство, осуществляемое судом. Производство по делу об административном правонарушении, которое на стадии рассмотрения дела ведется судьей, не является административным судопроизводством. Об этом с учетом прямого действия ч. 2 ст. 118 Конституции РФ в опосредованной форме четко сказано в ч. 5 ст. 1 Кодекса административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ: «Положения настоящего Кодекса не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях».

По мнению докладчика, ссылки на прямое действие Конституции и противоречащие КоАП РФ терминологические манипуляции для оправдания попыток включить деятельность судей судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях в рамки правосудия несостоятельны. Такие попытки противоречат прежде всего самой природе административной ответственности как вида юридической ответственности и конституционным нормам, устанавливающим границы правосудия. Надо не расширять, а сужать

сферу правосудия при привлечении к административной ответственности [2].

П. И. Кононов, профессор кафедры публично-правовых наук Волго-Вятского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, почетный работник судебной системы в своем выступлении по видеоконференц-связи в ответ на доклад А.И. Каплунова привел следующие тезисы в обоснование квалификации судебного производства по делам об административных правонарушениях в качестве одного из видов административного судопроизводства.

1. В соответствии с ч. 1 ст. 118 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) правосудие осуществляется только судом. Согласно ч. 1 ст. 4 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» суды общей юрисдикции осуществляют правосудие посредством рассмотрения всех дел, отнесенных законом к их ведению, а значит, в том числе дел об административных правонарушениях[1]. В силу ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» мировой судья, к компетенции которого отнесены и дела об административных правонарушениях, осуществляет правосудие именем Российской Федерации[2]. Никаких других функций, например функции административной юрисдикции, мировые судьи не выполняют. Следовательно, рассмотрение судами (судьями) общей юрисдикции дел об административных правонарушениях по правилам, предусмотренным Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), является правосудием. Такое понимание данной судебной деятельности именно как «правосудия по делам об административных правонарушениях» содержится в некоторых судебных актах Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ) (определения от 27 июня 2014 г. № 1312-О, от 27 марта 2018 г. № 597-О). При этом указание в ст. 23.1 и во многих других статьях КоАП РФ на судей как единоличных субъектов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, не свидетельствует о том, что их деятельность

[1] Уточнение от авторов обзора: ч. 1 ст. 4, на которую сделана ссылка, изложена в ФКЗ следующим образом: «1. Суды общей юрисдикции осуществляют правосудие, разрешая споры и рассматривая дела, отнесенные к их компетенции, посредством гражданского, административного и уголовного судопроизводства». В данной норме говорится только о правосудии, о других видах правоприменительной деятельности в ней речи не идет.

[2] Уточнение от авторов обзора: ч. 2 ст. 1, на которую сделана ссылка, изложена в ФЗ следующим образом: «2. Мировые судьи осуществляют правосудие именем Российской Федерации». Данная норма не исключает иные виды правоприменительной деятельности судей.

не является правосудием, поскольку по смыслу ч. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» суд осуществляет правосудие в лице судей. В связи с этим понятия «суд» и «судья» равнозначны.

2. В силу прямого указания нормы ч. 2 ст. 118 Конституции РФ суды могут разрешать дела об административных правонарушениях только посредством административного судопроизводства. При ином подходе указанная деятельность суда не может быть признана осуществлением судебной власти. Несостоятельность такого подхода очевидна. В производстве по делам об административных правонарушениях суд, относящийся к отдельной ветви государственной власти (ст. 10 Конституции РФ), наделенный специальным правовым статусом органа правосудия, не может осуществлять административную власть либо какой-то особый, неконституционный вид публичной власти. Квалификация судебного производства по делам об административных правонарушениях в качестве формы административного судопроизводства была дана в постановлении КС РФ от 28 мая 1999 г. № 9-П.

3. Нормативно-правовое регулирование судебного производства по делам об административных правонарушениях КоАП РФ, а не Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) не препятствует отнесению данного производства к одному из видов административного судопроизводства. Во-первых, КАС РФ не определяет понятие и не устанавливает исчерпывающий перечень видов административного судопроизводства, а, во-вторых, в силу ч. 1 ст. 2 данного кодекса порядок административного судопроизводства может определяться другими федеральными законами, к числу которых может быть отнесен и КоАП РФ [3].

Участники состоявшейся дискуссии о процессуальной природе деятельности судей судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях не изменили своего первоначального мнения.

С.В. Запольский, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, выступая с докладом на тему «Дискуссия, которая должна быть (об административном принуждении)», акцентировал внимание на следующих тезисах.

1. Согласно устоявшимся теоретическим воззрениям право осуществляет свое воздействие на социальные, экономические процессы путем убеждения и принуждения. Иногда к этому еще прибавляется

стимулирование. В свою очередь, право реализуется в виде соблюдения, исполнения, использования и применения. Правовое воздействие в этих формах осуществляется путем правового регулирования. Это, безусловно, верная в своей основе концепция реализована во всех отраслях российского права и предполагает такие элементы, как субъект, его контрагент, юридические факты, возникающие при этом правоотношения регулятивного и/или правоохранительного характера. В кратком изложении: «если -, то,-, а в противном случае,» формула, известная нам с первого курса юридического образования.

2. Эта концепция сложилась в советском праве в период мирного развития отношений внутри советского общества и мирного сосуществования в целом во всем мире и отражала гуманистические ценности всего человечества, ориентированные на уважении друг к другу, стран континентов между собой, победивших во Второй мировой войне. Заметим, что начиная с последней четверти XX в. в мире идет процесс замещения гуманитарных ценностей эффектами энтропии, враждебности, игнорирования интересов контрагента во имя своих собственных целей. Я полагаю, что право должно реагировать на эти явления и противопоставить им публичные интересы, принцип законности и жесткое принуждение субъекта к правомерному поведению. Сказанное, в сущности, причиной постоянно возрастающего интереса к правовому принуждению, которое, будучи функцией органов публичной администрации, не может быть ничем иным, кроме как административно-правовым принуждением, реализуемым в разных сферах жизни и деятельности общества.

3. Прежде всего возникает вопрос, относится ли правовое принуждение к правовому регулированию, что презюмируется большинством ученых-юристов. Третья часть вышеназванной формулы «а в противном случае», казалось бы, дает основание считать принуждение элементом правового регулирования.

По моему мнению, возложение тех или иных дополнительных обязанностей (уплата штрафа, пребывание в местах лишения свободы, лишение права занимать определенные должности, возмещение материального ущерба и т.д.) является естественным следствием реакции нормы права на правонарушения. Считать принуждением наложение ответственности на правонарушителя – будет противоречить общеобязательности самого права, его юридической силе.

4. Представляется, что принуждение (административно-правовое принуждение) является параллельным правовому регулированию, а также убеждению самостоятельным видом правового воздействия на социально-экономические отношения. Оно необходимо в тех слу-

чаях, когда правовое регулирование либо неэффективно, либо недостаточно оперативно или неспособно разрешить конкретную ситуацию.

Сведение множества случаев правового принуждения к большим группам дает возможность выделить три генеральных линии применения принуждения, а именно – когда субъект злостно игнорирует возложенную на него обязанность, нарушая при этом коренные интересы общества и других субъектов (1); в случае злоупотребления субъектом своим собственным правом (шикана), т.е. осуществления субъективного права методами и способами, противоречащими интересам других индивидов общества и государства (2); – ситуации, в которых субъект права должен рассматриваться в силу его субъективных характеристик или объективных обстоятельств как объект права, т.е. с необходимым умалением его субъективных прав и обязанностей (3). Под каждую категорию любой административист может привести множество фактических ситуаций.

5. Существует опасность, что в силу оперативной эффективности принуждения государство впадет в иллюзию замены ею правового регулирования. В массовом порядке это, например, случилось в 30-е гг. прошлого века и вылилось в массовые репрессии. На региональном уровне в настоящее время наблюдаются рецидивы бесконтрольного правового принуждения. Достаточно упомянуть массовый забой крупного рогатого скота в Новосибирской области в 2026 г.

Статья 55 ч. 3 Конституции РФ определяет пределы ограничения прав и конституционных свобод, в которых может применяться принуждение после того, как это ограничение введено федеральным законом. В отличие от других мнений моя позиция сводится к тому, что упомянутая норма Конституции РФ означает возможность применения мер правового принуждения только при условии наличия соответствующего ограничения.

6. По моему мнению, правовое принуждение должно быть также предметом правового регулирования с точки зрения характера, объема и пределов воздействия на того или иного субъекта, который подпадает под хотя бы одно из трех оснований принуждения. С другой стороны, мы должны отдавать себе отчет в том, что в подавляющем большинстве случаев принуждение является единственным реальным способом достижения правом своей цели, т.к. ни убеждение, ни правовое регулирование в силу причин, изложенных выше, эффективного и оперативного решения задачи торжества права не дает. Видимо, все вышесказанное могло быть изложено одной короткой фразой – «пора бы и власть употребить», тогда, когда ни уговоры, ни реальная опасность наложения ответственности не имеют результата.

Список литературы:

1. Плешевеня, О.В. Особенности правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого судами общей юрисдикции : автореф. дис. … канд. юрид. наук / О.В. Плешевеня. – М., 2025. – 29 с.

2. Каплунов, А.И. О прямом действии Конституции Российской Федерации при регламентации деятельности судей судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях / А.И. Каплунов // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : сб. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф. (20 марта 2026 г.) / под общ. ред. А.И. Каплунова ; сост.: А.О. Дрозд, А.В. Равнюшкин, Н.А. Кулаков и др. – Электрон. дан. (7,94 Мб). – СПб. : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2026. – С. 667–973.

3. Кононов, П.И. Производство в судах по делам об административных правонарушениях как составная часть административного судопроизводства / П.И. Кононов // Правосудие. Justice. – 2023. – Т. 5, № 3. – С. 60–84.

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

Академический и вузовский юридический научный журнал

Территория распространения: Российская Федерация, страны СНГ

2 (104) • 2026

Редакторы
Н.С. Добротворская, Т.А. Поршакова, Е.А. Фешина
Обложка художника ***В.К. Иванова***
Компьютерная верстка – ***С.А. Епифанова***

Подписано в печать 25.06.2026. Выход в свет 25.06.2026. Формат 60x84 1/16.
Печать офсетная. Гарнитура «Таймс». Усл. печ. л. 20,5. Уч.-изд. л. 21,7.
Тираж 50 экз. Заказ № 245.

Издательство
Саратовской государственной юридической академии.
410028, г. Саратов, ул. им. Чернышевского Н.Г., 135.

Отпечатано в типографии издательства
Саратовской государственной юридической академии.
410056, г. Саратов, ул. им. Чернышевского Н.Г., зд. 104, стр. 3.

ISSN 1608-8794