



ISSN 2072-8557 (print)
ISSN 2310-6794 (online)

Вестник

МОСКОВСКОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО
ОБЛАСТНОГО
УНИВЕРСИТЕТА

Серия **ЮРИСПРУДЕНЦИЯ**

Тема номера:

**АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ
НОРМ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА**



2023 / № 1

ВЕСТНИК
МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
ОБЛАСТНОГО УНИВЕРСИТЕТА

ISSN 2072-8557 (print)

2023 / № 1

ISSN 2310-6794 (online)

серия

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

Рецензируемый научный журнал. Основан в 1998 г.

Журнал «Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция» включён в «Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание учёной степени кандидата наук, на соискание учёной степени доктора наук» Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации (См.: Список журналов на сайте ВАК при Минобрнауки России) по следующим научным специальностям: 5.1.1 – Теоретико-исторические правовые науки, 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки, 5.1.3 – Частно-правовые (цивилистические) науки, 5.1.4 – Уголовно-правовые науки.

The peer-reviewed journal was founded in 1998

“Bulletin of the Moscow Region State University. Series: Jurisprudence” is included by the Supreme Certifying Commission of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation into “the List of reviewed academic journals and periodicals recommended for publishing in corresponding series basic research thesis results for a PhD Candidate or Doctorate Degree” (See: the online List of journals at the site of the Supreme Certifying Commission of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation) on the following scientific specialties: 5.1.1 – Theoretical and Historical Legal sciences, 5.1.2 – Public Law (State law) sciences, 5.1.3 – Private Law (Civilistic) sciences, 5.1.4 – Criminal Law sciences.

ISSN 2072-8557 (print)

2023 / № 1

ISSN 2310-6794 (online)

series

JURISPRUDENCE

BULLETIN OF THE MOSCOW REGION
STATE UNIVERSITY

Учредитель журнала «Вестник Московского государственного областного университета».

Серия: Юриспруденция»:

Государственное образовательное учреждение высшего образования Московской области

Московский государственный областной университет

Выходит 4 раза в год

Редакционная коллегия

Главный редактор:

Певцова Е. А. — д-р юрид. наук, проф., почётный работник высшего профессионального образования РФ, заслуженный работник образования Московской области, почётный работник науки и высоких технологий РФ, ГУП

Заместитель главного редактора:

Полянский П. Л. — д-р юрид. наук, проф., МГУ имени М. В. Ломоносова

Ответственный секретарь:

Денисов Н. Л. — канд. юрид. наук, доц., Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (г. Москва)

Члены редакционной коллегии:

Авакьян С. А. — д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, МГУ имени М. В. Ломоносова;

Алешкова И. А. — канд. юрид. наук, доц., Институт научной информации по общественным наукам Российской академии наук (г. Москва);

Антонян Ю. М. — д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ, заслуженный работник МВД, ГУП;

Арзамасов Ю. Г. — д-р юрид. наук, проф., Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (г. Москва);

Армбрустер К. — доктор права, проф., Университет Эрлангена-Нюрнберга (Германия);

Глотов С. А. — д-р юрид. наук, проф., Международный юридический институт (г. Москва);

Гриненко А. В. — д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, МГИМО (У) МИД РФ;

Долинская В. В. — д-р юрид. наук, проф., Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА);

Дыбова А.-К.-Ш.-Ф. А. — PhD, проф., Папский католический университет (г. Рио-де-Жанейро, Бразилия);

Елисеева А. А. — канд. юрид. наук, доц., Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА);

Жабский В. А. — д-р юрид. наук, доц., Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя;

Моравчикова М. — PhD, Трнавский университет (г. Трнава, Словакия);

Рассолов И. М. — д-р юрид. наук, доц., Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА);

Рахманова Е. Н. — д-р юрид. наук, доц., Российский государственный университет правосудия, Северо-западный филиал (г. Санкт-Петербург);

Ручкина Г. Ф. — д-р юрид. наук, проф., почётный работник высшего профессионального образования РФ, академик РАЕН, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (г. Москва);

Савченко М. С. — д-р юрид. наук, проф., член Экспертно-консультативного совета при комитете Законодательного собрания Краснодарского края, Кубанский государственный аграрный университет (г. Краснодар);

Сапогов В. М. — канд. юрид. наук, доц., Псковский государственный университет;

Сафонов В. Е. — д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, академик РАЕН, Российский государственный университет правосудия (г. Москва);

Скуратов Ю. И. — д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, Российский государственный социальный университет (г. Москва);

Субочев В. В. — д-р юрид. наук, проф., МГИМО (У) МИД РФ;

Хатчинсон С. К. — доктор права, проф., Университет Сорбонны (Франция), Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (г. Москва);

Химмельрайх А. — PhD, проф., Университет Регенсбурга (Германия);

Черкасов К. В. — д-р юрид. наук, доц., Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России) (г. Москва);

Шматков И. И. — канд. юрид. наук, доц., Витебский государственный университет имени П. М. Машерова (Республика Беларусь)

ISSN 2072-8557 (print)

ISSN 2310-6794 (online)

Рецензируемый научный журнал «Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция» — печатное издание, в котором публикуются актуальные научные статьи российских и зарубежных учёных, обладающие высоким уровнем качества и новизны, раскрывающие новые подходы в науке к актуальным вопросам истории и теории государства и права, конституционного и муниципального права, гражданского, предпринимательского, семейного, международного частного права, уголовного права и криминологии, уголовно-исполнительного права.

Журнал адресован преподавателям права, аспирантам, докторантам, работникам правоохранительных органов, судьям, юристам и всем интересующимся состоянием юридической науки.

Журнал «Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция» зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. Регистрационное свидетельство ПИ № ФС 77 - 73346.

Индекс серии «Юриспруденция» по Объединённому каталогу «Пресса России» 40735.

Журнал включён в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ), его текст доступен в научных электронных библиотеках «eLibrary» (www.elibrary.ru) и «КиберЛенинка» (с 2017 г., www.cyberleninka.ru), а также на сайтах Вестника Московского государственного областного университета (www.vestnik-mgou.ru; www.lawmgoujournal.ru).

При цитировании ссылка на конкретную серию «Вестника Московского государственного областного университета» обязательна. Публикация материалов осуществляется в соответствии с лицензией Creative Commons Attribution 4.0 (CC-BY).

Ответственность за содержание статей несут авторы. Мнение автора может не совпадать с точкой зрения редколлегии серии. Рукописи не возвращаются.

Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. — 2023. — № 1. — 144 с.

© ГУП, 2022.

Адрес редакции:

г. Москва, ул. Радио, д. 10А, офис 98

тел. (495) 780-09-42 (доб. 6101)

e-mail: info@vestnik-mgou.ru

сайты: www.lawmgoujournal.ru; www.vestnik-mgou.ru

**Founder of journal "Bulletin of the Moscow Region State University.
Series : Jurisprudence"
Moscow Region State University**

— Issued 4 times a year —

Editorial board

Editor-in-chief:

E. A. Pevtsova – Dr. Sci. (Law), Professor, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Honored Worker of Education of Moscow Region, Honorary Worker of Science and High Technologies of the Russian Federation, SUE

Deputy editor-in-chief:

P. L. Polyanskiy – Dr. Sci. (Law), Prof., Lomonosov Moscow State University

Executive secretary of the series:

N. I. Denisov – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (Moscow)

Editorial Board:

S. A. Avakyan – Dr. Sci. (Law), Prof., Lomonosov Moscow State University;

I. A. Aleshkova – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Institute of Scientific Information on Social Sciences of the Russian Academy of Sciences (Moscow);

Yu. M. Antonyan – Dr. Sci. (Law), Prof., SUE

Yu. G. Arzamasov – Dr. Sci. (Law), Prof., National Research University "Higher School of Economics" (Moscow);

K. Ambrewster – Doctor of Law, Prof., University of Erlangen-Nuremberg (Germany);

S. A. Glotov – Dr. Sci. (Law), Prof., International Law Institute under the Ministry of justice of the Russian Federation;

A. V. Grinenko – Dr. Sci. (Law), Prof., Honored Lawyer of the Russian Federation, Moscow State Institute of International relations (Y) Ministry of the Interior of the Russian Federation;

V. V. Dolinskaya – Dr. Sci. (Law), Prof., Kutafin Moscow State Law University (MSAL);

A.-Ch.-Ch.-F. A. Dybova – PhD, Prof., Pontifical Catholic University (Rio de Janeiro, Brazil);

A. A. Eliseyeva – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Kutafin Moscow State Law University (MSAL);

V. A. Zhabskiy – Dr. Sci. (Law), Assoc. Prof., Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia named after V. Y. Kikot;

M. Moravchikova – PhD, Trnava University in Trnava (Slovak Republic);

I. M. Rassolov – Dr. Sci. (Law), Assoc. Prof., Kutafin Moscow State Law University (MSAL);

E. N. Rakhmanova – Dr. Sci. (Law), Assoc. Prof., Russian State University of Justice (North-West Branch, St. Petersburg);

G. F. Ruchkina – Dr. Sci. (Law), Prof., Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow);

M. S. Savchenko – Dr. Sci. (Law), Prof., Kuban State Agrarian University (Krasnodar);

V. M. Sapogov – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Pskov State University;

V. E. Safonov – Dr. Sci. (Law), Prof., Russian State University of Justice (Moscow);

Yu. I. Skuratov – Dr. Sci. (Law), Assoc. Prof., Russian State Social University (Moscow);

V. V. Subochev – Dr. Sci. (Law), Prof., Moscow State Institute of International relations (Y) Ministry of the Interior of the Russian Federation;

S. Ch. Hutchinson – PhD, Prof., University of the Sorbonne (France), Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow);

A. Himmelreich – PhD, Prof., Regensburg University (Germany);

K. V. Cherkasov – Dr. Sci. (Law), Assoc. Prof., All-Russian State University of Justice (Russian Law Academy of the Russian Ministry of Justice) (Moscow);

I. I. Shmatkov – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Vitebsk State University named after P. M. Masharov (Republic of Belarus)

ISSN 2072-8557 (print)

ISSN 2310-6794 (online)

The Peer-reviewed scientific journal "Bulletin of the Moscow Region State University. Series: Jurisprudence" is a printed edition that publishes present-day scientific articles, performing high level of quality and novelty, written by Russian and foreign scientists. Articles reveal new approaches in science on topical issues of history and theory of state and law, constitutional and municipal law, civil, business, family, private international law, criminal law and criminology, penal law.

The journal's target audience is teachers, postgraduates, post-graduate students, law enforcement authorities officers, judges, legal advisers and anyone interested in the state of legal science.

The journal "Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence" is registered in the Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Communications (mass media registration certificate No. FS 77 - 73343).

The subscription index of the "Jurisprudence" series is 40735 in the Press of Russia catalog.

The journal is included into the database of the Russian Science Citation Index, and its full texts are available through scientific electronic libraries "eLibrary" (www.elibrary.ru) and "CyberLeninka" (since August 2017; www.cyberleninka.ru), as well as on the journal's sites (www.vestnik-mgou.ru; www.lawmgoujournal.ru).

When citing, the reference to the journal is required. All publications are licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY).

The authors bear all the responsibility for the content of their papers. The opinion of the Editorial Board of the series does not necessarily coincide with that of the authors. Manuscripts are not returned.

Bulletin of the Moscow Region State University. Series: Jurisprudence. – 2023. – No. 1. – 144 p.

© SUE, 2022.

The Editorial Board address:

ul. Radio 10A, office 98, 105005 Moscow, Russian Federation

phone: (495) 780-09-42 (add. 6101)

e-mail: info@vestnik-mgou.ru

sites: www.lawmgoujournal.ru; www.vestnik-mgou.ru

СОДЕРЖАНИЕ

Представляем тему номера. 6

АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Мещеряков А. Н. Модернизация конституционных основ власти в свете «обновлённого» текста Конституции Российской Федерации. 7

Певцова Н. С., Певцова Е. А. Конституционные и теоретико-правовые основы реализации права на жилище. 17

Тупиков Н. В. Конституционно-правовой режим в современной России 34

ТЕОРЕТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРАВОВЫЕ НАУКИ

Залоило М. В. Законодательный процесс в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития 45

Сапогов В. М. К вопросу о влиянии цифровизации на формирование профессионального правосознания сотрудников уголовно-исполнительной системы ... 58

Абрамова Н. В. Развитие залогового законодательства и формирование предмета залога в России в XVIII – начале XX вв. 69

Яковлева В. А. Участие Рабрина в реформировании советского нотариата в 1930-е гг. ... 81

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

Кожевников О. А., Мочалов А. Н. К вопросу о роли местного самоуправления в научно-технологическом развитии России: нормативно-правовые аспекты 89

Конева Н. С. Общество в концепции единой публичной власти в Российской Федерации . 102

Юн Л. В. Обеспечение экологической безопасности в национальном и международном праве. 110

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ (ЦИВИЛИСТИЧЕСКИЕ) НАУКИ

Дашико А. В. Императивы и частное право: современные вызовы. 119

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ НАУКИ

Черепенько Г. В. Диагностическое исследование почерка лиц в необычном психофизиологическом состоянии – физической усталости 125

О ВЗАИМНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЛИЧНОСТИ, ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА

Кокурина О. Ю. Проблема ответственности публичной власти: концептуальные аспекты . 132

CONTENTS

Introducing the Theme of the Issue 6

CURRENT ASPECTS OF THE IMPLEMENTATION OF THE NORMS OF CONSTITUTIONAL LAW

A. Meshcheryakov. Modernization of the Constitutional Foundations of Power in the Light of the "Updated" Text of the Constitution of the Russian Federation 7
N. Pevtsova, E. Pevtsova. Constitutional and Theoretical and Legal Basis for the Realization of the Right to Housing 17
N. Tupikov. The Constitutional Law Regime in Modern Russia 34

THEORETICAL AND HISTORICAL LEGAL SCIENCES

M. Zaloilo. Legislative Process in the Russian Federation: Current State and Prospects of Development 45
V. Sapogov. On the Impact of Digitalization on the Formation of Professional Legal Awareness of Employees of the Penal System 58
N. Abramova. Development of Pledge Legislation and Formation of Pledge Subject in Russia in the 17th – early 20th Centuries 69
V. Yakovleva. The Involvement of the Rabkrin into the Reform of the Soviet Notariat in the 1930s 81

PUBLIC LAW (STATE LAW) SCIENCES

O. Kozhevnikov, A. Mochalov. On the Role of the Local Self-Government in Research and Technological Development of Russia: Legal Aspects 89
N. Koneva. Society in the Concept of a Unified Public Authority in the Russian Federation .. 102
L. Yun. Ensuring Environmental Safety in National and International Law 110

PRIVATE LAW (CIVILISTIC) SCIENCES

A. Dashko. Imperatives and Private Law: Modern Challenges 119

CRIMINAL LAW SCIENCES

G. Cherepenko. Diagnostic Research of Handwriting of Persons in an Unusual Psychophysiological State – Physical Fatigue 125

ON THE MUTUAL RESPONSIBILITY OF THE INDIVIDUAL, SOCIETY AND THE STATE

O. Kokurina. The Problem of Public Authorities' Responsibility: Conceptual Aspects. 132

ПРЕДСТАВЛЯЕМ ТЕМУ НОМЕРА

Дорогие читатели!

Юридическая наука в современном мире испытывает серьёзные вызовы, порождаемые мощным развитием технического прогресса, цифровизацией общественных отношений. Происходит существенное переосмысление понятийного аппарата, появляются новые аспекты правового регулирования, требующие пристального внимания со стороны профессионалов. Но как бы там ни было, конституционное право по-прежнему остаётся базовой наукой, формирующей важные основы развития других юридических наук. Появление новых норм Конституции Российской Федерации и практика их применения привлекают внимание не только теоретиков, но и тех, кто занимается непосредственным правоприменением.

В этой связи научный интерес представляют отдельные аспекты реализации норм конституционного права, изучение которых вызывает потребность интеграции юридических наук между собой. Следует подчеркнуть, что реализация норм конституционного права представляет особый научный интерес. Для каждого человека очень важно, чтобы те правовые установки, которые закреплены в Основном законе государства, имели бы прочную основу для эффективного использования в реальной жизни. И здесь, бесспорно, важна социально-правовая активность самой личности, обладающей высоким уровнем правовой культуры, т. е. знающей законы государства, уважающей их и активно воплощающей правовые установки в своём правомерном поведении. Конституционные нормы взаимосвязаны с отраслевым законодательством, а потому важно обратить внимание на то, как это складывается в практике и какие научные прогнозы дают учёные-исследователи.

В текущем номере журнала обращено внимание на некоторые актуальные вопросы реализации конституционного права, а именно на изучение вопросов конституционно-правового режима в современной России, модернизации конституционных основ власти в свете «обновлённого» текста Конституции Российской Федерации, а также конституционных принципов права на жилище в физических аспектах существования человека. Научный интерес представляют и статьи, связанные с историей права, позволяющие взглянуть с юридической точки зрения в прошлое, извлечь уроки и сформулировать прогнозы развития юридической науки будущего. В этом номере введена рубрика «О взаимной ответственности личности, общества и государства». Это важный вопрос сегодня, который необходимо обсудить и представить на страницах журнала. Профессор МГУ имени М. В. Ломоносова О. Ю. Кокурина предложила теоретическое обоснование концепции позитивной ответственности публичной власти, установив, что в современных условиях императив взаимодействия и взаимной ответственности гражданина, общества и государства выступает основой укрепления устоев общества и государства, а практическое закрепление публично-правовой ответственности в её позитивном аспекте может рассматриваться как реализация фундаментальной нормативно-руководящей идеи, лежащей в основании служебной деятельности и отношений, что позволит раскрыть истинное предназначение публичной власти – служить гражданам страны, российскому обществу и государству.

*Певцова Елена Александровна,
доктор юридических наук, доктор педагогических наук, профессор,
главный редактор научного журнала «Вестник Московского государственного
областного университета. Серия: Юриспруденция»*

АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

УДК 342.3

DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-7-16

МОДЕРНИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВ ВЛАСТИ В СВЕТЕ «ОБНОВЛЁННОГО» ТЕКСТА КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Мещеряков А. Н.

*Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России
625049, г. Тюмень, ул. Амурская, д. 75, Российская Федерация*

Аннотация

Цель. Предварительная оценка влияния конституционной поправки 2020 г. на конституционное регулирование власти в нашей стране и определение некоторых тенденций дальнейшего развития новой для отечественного конституционного права концепции публичной власти и её единой системы.

Процедура и методы. На основе общенаучных (диалектический, логический, системный) и специальных юридических методов исследования (историко-правовой, формально-юридический) исследованы изменения в конституционно-правовом регулировании власти, вызванные поправкой к Конституции Российской Федерации 2020 г.

Результаты. Высказано предложение о новом видении власти в предмете конституционного права. Выдвинуты аргументы в пользу неизменности конституционных основ власти. Выявлены противоречия в конституционном закреплении публичной власти и её единой системы, не соответствующие её логически выверенной доктринальной модели.

Теоретическая и/или практическая значимость. Сформулированы положения, направленные на развитие конституционно-правовой доктрины власти. Определены исследовательские направления для дальнейшего научного разрешения выявленных проблем в результате комплексного анализа конституционных основ власти Российской Федерации.

Ключевые слова: виды власти, власть, государственная власть, муниципальная власть, органы власти, публичная власть, системы власти

MODERNIZATION OF THE CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF POWER IN THE LIGHT OF THE «UPDATED» TEXT OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

A. Meshcheryakov

*Tyumen Advanced Training Institute of the MIA of Russia
ul. Amurskaya 75, Tyumen 625049, Russian Federation*

Abstract

Aim. Preliminary estimation of the 2020 constitutional amendment influence on the constitutional regulation of power in our country and the identification of some trends in the further development of a new theory of public power and its unified system for domestic constitutional law.

© CC BY Мещеряков А. Н., 2023.

Methodology. On the basis of general scientific (dialectical, logical, systemic) and special legal research methods (historical-legal, formal-legal), the changes in the constitutional-legal regulation of power, caused by the amendment to the Constitution of the Russian Federation of 2020, were explored.

Results. A proposal was made for a new vision of power in the subject of constitutional law. Arguments in favor of the immutability of the constitutional foundations of power were put forward. Contradictions in the constitutional regulation of public power and its unified system, which do not correspond to its logically verified doctrinal model, were researched.

Research implications. Provisions aimed at the development of the constitutional and legal doctrine of power were formulated. Research directions were identified for further scientific resolution of the problems disclosed as a result of a comprehensive analysis of the constitutional foundations of power in the Russian Federation.

Keywords: types of power, power, state power, municipal power, authorities, public power, systems of power

Введение

Власть как особое социальное явление выступает предметом исследований в различных гуманитарных науках. Среди юридических наук вопросы организации власти изучаются, в первую очередь, наукой конституционного права, поскольку властеотношения – это основа организации жизни общества и государства, и от их конституционной регламентации зависят все остальные сферы жизнедеятельности.

Проводимая в настоящее время в нашей стране конституционная реформа, инициированная поправкой к Конституции РФ 2020 г.¹, исходя из названия соответствующего закона и содержания вносимых изменений, направлена на изменение сложившейся с принятия в 1993 г. Конституции РФ конфигурации власти, и самым главным её изменением является формальное закрепление категории «публичная власть».

Это не просто, как может показаться на первый взгляд, формальная интеграция двух систем органов власти (государственных и местного самоуправления) в единую систему органов публичной власти. Введение в официальный конституционно-правовой оборот понятия «публичной власти» предполагает в перспективе глубокие сущностные

изменения, часть из которых уже появляется на конституционно-правовом пространстве.

Указанные изменения, несомненно, придают вопросам конституционно-правовой организации власти в нашей стране крайнюю важность и дополнительно актуализируют необходимость изучения их влияния на конституционно-правовую доктрину власти.

Целью настоящего исследования являются предварительная оценка влияния конституционной поправки 2020 г. на конституционное закрепление власти в России и определение некоторых тенденций дальнейшего развития новой для отечественного конституционного права теории публичной власти.

Переосмысление власти в предмете конституционного права

Существуют различные подходы к определению предмета конституционного права. Дискуссия не прекращается и по сей день, но, так или иначе, всё сводится к перечислению разного набора общественных отношений, регулируемых нормами данной отрасли.

В учебном курсе профессора С. А. Авакьяна предмет конституционного права представлен как совокупность 4 групп отношений [1, с. 32]:

1) основа существования всех политических отношений и регулирование отдельных сторон общественно-политической жизни;

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

2) закрепление природы государства и его устройства;

3) оформление статуса, закрепление основных прав, свобод и обязанностей личности в обществе и государстве;

4) основа всех отношений политическое властвования.

Определяя предмет конституционного права как объект его регулирования, профессор В. Е. Чиркин подчёркивал, что в отличие от других отраслей права нормы конституционного права распространяются на все 4 сферы общественной деятельности – экономику, социальные отношения, политику, идеологию. Кратко он представлен в виде основ правового статуса личности, общественного и государственного строя, основ взаимосвязей личности, коллектива, государства, общества путём использования для этого правовых форм осуществления государственной власти [10, с. 17–18].

Академик О. Е. Кутафин в своей фундаментальной работе, посвящённой предмету конституционного права, выделил в нём 2 группы общественных отношений, первая из которых связана с основными элементами государства – населением, территорией и властью. Вторую группу образуют отношения, имеющие основополагающее значение для тех сфер, в которых они складываются. Их особенность заключается в том, что они могут присутствовать во всех сферах жизни общества и государства. При этом первая группа отношений является обязательным атрибутом предмета конституционного права, а вторая – нет. Включение второй группы отношений в предмет конституционного права зависит от воли государства, придающего им основополагающий характер [5, с. 23–26].

Предлагая развитие учения о предмете конституционного права и более широкий взгляд на него, профессор В. И. Червонюк вместе с тем не отрицает того факта, что властеотношения являются главным объектом конституционно-правового воздействия [8, с. 56]. Это его историческое предназначение, которое вместе с тем, и это, бесспорно, развивается и усложняется

наряду с потребностями общества, выраженными в развивающихся идеях конституционализма.

Во всех подходах к определению предмета конституционного права неизменным остаётся одно – его тесная связь с властью. До революции это абсолютная власть монарха, в советский период – власть государственная, в современных условиях – публичная власть.

Вместе с тем отношения власти в предмете конституционного права, как правило, перечисляются наряду с иными отношениями, составляющими предмет данной отрасли, тогда как исторически (и конституционная поправка 2020 г. является этому дополнительным подтверждением) власть в нём занимает центральное положение.

Такой подход соответствует научной позиции уральской школы конституционного права, которая традиционно в качестве предмета конституционного права как обычной отрасли российского права рассматривает публичные властеотношения, но не все, а те из них, которые связаны с формированием и деятельностью верховной государственной власти, понимаемой как народовластие в формах представительной и непосредственной демократии. Именно верховная власть, исходящая от народа, определяет устройство общества и государства, учреждая их основные институты. Соответственно, в определении конституционного права его предмет выражается как устройство и порядок деятельности институтов верховной государственной власти, политической системы [3, с. 21–25].

Власть как основа предмета конституционного права не должна восприниматься как противопоставление личности или обществу. Она является неотъемлемой частью жизни общества, его организующей и движущей силой. Как отмечает профессор Б. С. Эбзеев, смысл конституционного регулирования заключается в рациональной организации социального порядка. Именно в разумной целесообразности организации публичной власти, несущей

социально полезные функции и способной должным образом ответить на вызовы эпохи, в её взаимодействии с личностью и обществом, в устойчивости формализуемого социального порядка заключается главное назначение конституции [11, с. 63].

Власть в силу своих особых социальных свойств, представленная в виде отношений власти, является основой предмета конституционного права. Она определяет все остальные виды отношений, попадающие под конституционно-правовое регулирование. Это вопросы, связанные с властью: её источником, принадлежностью, способами осуществления (непосредственно и через уполномоченные органы), порядком реализации как по горизонтали (разделение властей, компетенция), так и по вертикали (федерализм, местное самоуправление, предметы ведения и полномочия), вопросы самоограничения власти в её отношениях с личностью (права и свободы человека и гражданина), вопросы передачи власти (избирательное право) и многие другие.

Таким образом, по своему существу конституционное право является правом власти, и никакая другая отрасль права не может претендовать на эту роль. В этом состоит особое предназначение конституционного права, выполняющего по отношению к другим отраслям национального права организующую роль. Определяя отношения власти, её принадлежности и реализации, оно задаёт основы регулирования иных правоотношений, ведь все они, возникая в социуме, так или иначе связаны с имманентной ему властью. Даже, казалось бы, в далёких от власти гражданских правоотношениях можно увидеть её проявления: разрешаются или запрещаются те или иные виды собственности, сделок, гарантируется исполнение обязательств и т. д.

Так и конституция, впервые возникнув как документ о власти¹, за более чем 200-летний период развития не утратила этого предназначения и остаётся докумен-

том, в первую очередь, регулирующим отношения власти.

Конституционная поправка 2020 г. в очередной раз доказывает состоятельность выдвинутых тезисов, внося в конституционно-правовое пространство новое видение власти и её организации, меняющих её концептуальные основы и задающих векторы дальнейшего развития нормативно-правового регулирования властеотношений.

Неизменность конституционных основ власти

В целом под властью понимается возможность подчинять своей воле. Власть как социальный феномен исследуется во всех гуманитарных науках сообразно их предмету. Для науки конституционного права власть предполагает право и реальную возможность управления государством, его органами и территориями, людьми и их объединениями. При этом в Конституции РФ в чистом виде понятие власти используется крайне редко. Как правило, в её нормах содержится указание на конкретный вид власти: публичная, государственная, местная, исполнительная, законодательная, судебная, политическая, общественная и др.

Это неизбежно вызывает вопросы о соотношении различных видов власти между собой, возможности их сосуществования в едином пространстве, предотвращения коллизий власти. Их решение с учётом особого предмета регулирования должно предлагать конституционное право. А конституция, являясь учредительным документом, в отношении власти должна содержать предельно чёткие, понятные и непротиворечивые положения.

Известный отечественный государствовед Н. М. Коркунов в понятии «власть» выделяет 3 основных элемента: наличность силы, возможность распоряжаться ею и субъект распоряжающийся [4, с. 24]. Опираясь на предложенную им структуру, исследуем закрепление фундаментальных основ власти в Конституции РФ.

¹ Основной объём Конституции США от 17 сентября 1787 г., не считая поправок, посвящён вопросам организации власти.

Наличность силы происходит из источника власти, которым с учётом демократического характера нашего государства назван многонациональный народ Российской Федерации (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ). Неизменный характер данной нормы гарантирован её расположением в главе основ конституционного строя. Её особенность заключается в том, что, с одной стороны, она содержит чистое понятие власти без указания какого-либо её вида, с другой – провозглашает многонациональный народ РФ (далее – народ) единственным источником власти. Запрет на захват власти или присвоение властных полномочий установлен в ч. 4 указанной статьи.

Ещё одной статьёй Конституции РФ, содержащей понятие власти без указания на её вид, является ст. 52, устанавливающая гарантии от злоупотребления властью. Больше ни в одной другой статье чистое понятие власти не встречается.

Такой универсальный характер ст. 3 Конституции РФ заложил прочный фундамент для дальнейших конституционных изменений и развития различных видов власти, включая появление новых. Любая власть независимо от вида будет в своей основе проистекать от одного источника – народа РФ. Это гарантирует преодоление любых коллизий власти, поскольку, двигаясь в их решении по восходящей, мы всегда придём к одному источнику.

Подобное конституционное закрепление источника власти позволило в 2020 г. в целостную систему власти гармонично интегрировать ещё один её вид – власть публичную. Важно отметить и то, что такое выверенное положение о принадлежности власти не возникло одномоментно. Так, согласно Конституции РСФСР 1937 г., вся власть принадлежала трудящимся города и деревни, а до этого – советам, и практически в современном виде было закреплено уже в Конституции РСФСР 1978 г. – «вся власть в РСФСР принадлежит народу».

Что касается возможности распоряжаться властью, то ч. 2 ст. 3 Конституции РФ предусматривает 2 формы такого распоряжения: непосредственно, а также че-

рез органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Эта же норма устанавливает перечень субъектов, властью распоряжающихся: народ, органы государственной власти и органы местного самоуправления.

И здесь мы сталкиваемся с первой проблемой, возникающей в связи с конституционным закреплением власти в результате поправки 2020 г.: указанные в п. «е⁵» ст. 83 Конституции РФ органы публичной власти к числу субъектов, властью распоряжающихся, не отнесены. Таким образом, исходя из системного понимания новых положений Конституции РФ относительно публичной власти, необходимо рассматривать перечень субъектов власти, установленный ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, как открытый, допускающий установление в других её статьях иных субъектов, через которые может осуществляться власть народа. Такое расширительное толкование указанной нормы позволит в дальнейшем дополнить перечень субъектов, властью распоряжающихся, иными органами власти, например, реализующими общественную публичную власть или межгосударственными.

Конституционное закрепление публичной власти

До внесения поправки 2020 г. в Конституции РФ наряду с властью народа был закреплён только один вид власти – власть государственная. С учётом федеративного характера нашего государства она «разделена по вертикали» на государственную власть в Российской Федерации и государственную власть в субъектах РФ. Исходя из закреплённого в ст. 10 Конституции РФ принципа «разделения властей» предусмотрены такие её виды, как законодательная, исполнительная и судебная, что принято именовать делением «по горизонтали».

Местное самоуправление в Конституции РФ каким-либо видом власти не называется. Вероятно, это обусловлено неготовностью общества к осознанию его властной

природы, поскольку при построении постсоветской системы организации власти местное самоуправление по инерции воспринималось как некая общественная деятельность населения, лишённая властных полномочий.

Такое историческое заблуждение о безвластности местного самоуправления было опровергнуто в практике Конституционного Суда РФ, в решениях которого с 1997 г. последовательно развивались правовые позиции о том, что органы местного самоуправления – это органы власти, а их власть имеет ту же природу, что и власть государственных органов. Это 2 самостоятельных уровня публичной власти.

Именно в практике высшего органа конституционного контроля было выработано специальное понятие «муниципальная власть» – власть органов местного самоуправления.

Однако это понятие так и не получило нормативного закрепления, и муниципальная власть как вид власти официально в Конституции РФ до сих пор не присутствует. Она представлена органами местного самоуправления, которые согласно ч. 3 ст. 132 Конституции РФ входят в единую систему публичной власти. По логике, развиваемой Конституционным Судом РФ более 20 лет, можно было сделать первый шаг на пути к конституционному закреплению муниципальной власти в качестве вида власти, признав органы местного самоуправления органами муниципальной власти, и последовательно развивать данную теорию, но поправкой 2020 г. этого сделано не было. Поэтому муниципальная власть, хотя и рассматривается в научной доктрине и практике Конституционного Суда РФ как вид власти, в законодательстве выражается через органы местного самоуправления, которые являются её носителями.

Указанной поправкой в Конституцию РФ были внесены положения, закрепляющие новый вид власти – власть публичную. Это концептуальные положения о:

1) организации публичной власти (ч. 1 ст. 67, п. «Г» ст. 71);

2) единой системе публичной власти (ч. 2 ст. 80, ч. 3 ст. 132);

3) органах публичной власти (п. «е⁵» ст. 83);

4) осуществлении публичной власти (ч. 3 ст. 131).

Нельзя сказать, что данный вид власти возник из ниоткуда. Теория публичной власти разрабатывалась и в дореволюционной юридической науке, и в советском конституционном (государственном) праве. Публичная власть соотносилась с властью общественной, политической, государственной. Французский учёный Л. Дюги, например, рассматривал публичную власть как власть в территориальных коллективах, не представляющих собою государств [2, с. 183–184].

Основы современного понимания публичной власти предметно разрабатывались известным представителем уральской школы конституционного права А. А. Юговым, который выделил институты и органы публичной власти, отнес к первым – формы её непосредственного осуществления, а ко вторым – субъекты, реализующие публичную власть в представительной её форме, относя к ним органы государственной, муниципальной, общественной (корпоративной) и международно-правовой (межгосударственной) власти [12, с. 4–5].

Высказываются также идеи о государственной, муниципальной и общественной властях как подсистемах публичной власти [9, с. 19], о 4 видах публичной власти: общественных объединениях, муниципальной, государственной, надгосударственной [6, с. 153].

Вместе с тем согласно Конституции РФ единая система публичной власти включает органы, представляющие лишь 2 из перечисленных видов власти: органы государственной власти и органы местного самоуправления. Её нормативное определение, данное в ст. 2 Федерального закона № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹, дополняет этот

¹ Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50. Ч. III. Ст. 8039.

перечень иными государственными органами.

Формы непосредственного осуществления власти народом, органы общественной власти и органы межгосударственной власти в текущую конституционную модель единой системы публичной власти не включены.

Получается, что в ходе конституционной реформы 2020 г. система публичной власти, которая является родовым понятием для непосредственной власти народа, власти государственной, муниципальной, общественной и межгосударственной, представленной соответствующими органами, была закреплена в усечённом формате.

Можно, конечно, придерживаться позиции, что понятие публичной власти используется для интеграции разделённых ст. 12 Конституции РФ органов государственной власти и органов местного самоуправления в единую систему. Такой формат следует из буквального толкования новых положений Конституции РФ и основывается на выработанной в практике КС РФ концепции 2 уровней единой публичной власти. Но Федеральный закон № 437-ФЗ «О федеральной территории "Сириус"»¹ разрушил эту стройную конструкцию, создав сложное логическое противоречие. Закон вводит самостоятельное понятие органов публичной власти. Они осуществляют власть в федеральной территории «Сириус», не являясь органами государственной власти или органами местного самоуправления. Это именно органы публичной власти, и они согласно приведённому выше нормативному определению единой системы публичной власти в неё не входят.

Приведённые примеры демонстрируют очевидные дефекты в нормативном регулировании конструкции публичной власти и её единой системы. Они выражаются в том, что понятие «органы публичной власти» является одновременно как родовым, так и видовым. При построении внутрен-

не непротиворечивой системы публичной власти не учтён народ как единственный носитель власти, которую он может осуществлять непосредственно. Нормативная модель единой системы публичной власти лишь частично соответствует основным положениям, выработанным в конституционно-правовой доктрине и конституционной судебной практике. Все это свидетельствует о том, что в ходе существенного «обновления» в 2020 г. текста Конституции РФ конституционные основы власти были модернизированы лишь отчасти.

О незавершённости текущей нормативной конституционно-правовой модели публичной власти свидетельствует и тот факт, что она не охватывает целую систему органов публичной власти – органы общественной власти. В конституционно-правовой доктрине эти органы являются неотъемлемым элементом системы публичной власти. К таким органам специалисты относят политические партии, профсоюзы, общественные палаты [7, с. 12–14]. Отнесение общественных органов власти к системе публичной власти основывается на последовательно доказываемом наличии у них публичных функций.

В практике Конституционного Суда РФ органы общественной власти также получили признание в качестве носителей публичной власти. Такие полномочия были признаны за Пенсионным фондом РФ. В его функциях высший орган конституционного контроля усмотрел наличие публично-властных полномочий по обеспечению конституционного права на государственную пенсию, в т. ч. по её назначению². Общероссийские профсоюзы являются ещё одним органом общественной власти, в отношении которого был установлен факт реализации публично-

¹ Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории "Сириус"» // СЗ РФ. 2020. № 52. Ч. 1. Ст. 8583.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 25.06.2001 № 9-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года № 1709 "О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы"» // СЗ РФ. 2001. № 27. Ст. 2804.

властных функций, которые выражаются в представлении трудящихся и проникновении гражданского общества во власть¹.

С учётом устоявшихся в конституционно-правовой доктрине конструкции системы публичной власти и правовых позиций Конституционного Суда РФ можно высказать предположение, что логическим продолжением модернизации конституционных основ власти в свете «обновлённого» текста Конституции РФ будет конституционализация органов общественной власти как части единой системы публичной власти.

Заключение

Поправки к Конституции РФ 2020 г. инициировали масштабные конституционные преобразования, прежде всего, касающиеся организации всей системы власти в стране.

Закрепление в Конституции РФ ряда положений относительно публичной власти, органов публичной власти и единой системы публичной власти, получивших дальнейшее развитие в законодательстве, создало нормативный каркас конституционно-правовой модели публичной власти и её единой системы.

Несмотря на предварительные оценки произошедших изменений, с точки зрения формальной легализации, давно устоявшиеся в правовых позициях Конституционного Суда РФ положений об органах государственной власти и органах местного самоуправления как 2 видов публичной власти, составляющих её единую систему, такое их упрощённое видение представляется ошибочным.

Внесённые поправкой 2020 г. изменения означают сущностный пересмотр всей системы власти и её конституцион-

но-правового регулирования. Они заставляют по-новому взглянуть на сам предмет конституционного права, основу которого составляют властные отношения, но не в противопоставлении их человеку или обществу, а в объединении их в единую модель «государство-общество-человек», пронизанную публичной властью.

Всё население РФ в виде его многонационального народа, выступая единственным источником власти – власти публичной, использует её непосредственно: либо делегирует соответствующим органам в целях обеспечения прав и свобод личности, общественного согласия и стабильности, создания условий для достойной жизни и, как указано в преамбуле Конституции РФ, достижения благополучия и процветания России. Регулирование конституционным правом основ общественных отношений, складывающихся во всех сферах жизнедеятельности общества, есть не что иное как проявление публично-властной природы его предмета. В конце концов власть выступает гарантом правомерного поведения субъектов любых отношений и конституционного права, являясь правом власти, определяет её основы.

Концептуальная переоценка власти и её единой системы, основанная на конституционно-правовой доктрине, предполагает дальнейшее включение в единую систему публичной власти непосредственных форм её осуществления и дополнение перечня субъектов, осуществляющих власть народа в представительной форме, появившимися в ходе конституционной реформы органами публичной власти, обретающими формальные очертания органами общественной власти, и в перспективе, с учётом развития межгосударственных отношений, – органами межгосударственной власти.

Закреплённая в действующем законодательстве нормативная конструкция единой системы публичной власти не охватывает всех субъектов, ею обладающих и реализующих. Такое ограниченное её понимание лишь отчасти раскрывает замысел конституционной реформы, инициированной по-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 27.10.2020 № 44-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с жалобой Новосибирского областного союза организаций профсоюзов "Федерация профсоюзов Новосибирской области"» // СЗ РФ. 2020. № 44. Ст. 7060.

правкой к Конституции РФ 2020 г. Только с включением непосредственных форм и органов, осуществляющих публичную власть, в её единую систему может быть выстроена логически непротиворечивая,

обладающая внутренним единством, конституционно-правовая модель подлинно единой системы публичной власти.

Статья поступила в редакцию 12.12.2022.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авакьян С. А. Конституционное право России: учебный курс. Т. 1. М.: Норма, Инфра-М, 2010. 864 с.
2. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М.: Типография т-ва И. Д. Сытина, 1908. 957 с.
3. Конституционное право России: учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. М.: Норма, 2008. 544 с.
4. Коркунов Н. М. Сравнительный очерк государственного права иностранных держав. Ч. 1. Государство и его элементы. СПб.: Типография М. Меркушева, 1906. 164 с.
5. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. 443 с.
6. Николаев В. К., Николаев К. А., Романов А. А. К вопросу о сущности публичной власти // Теория государства и права. 2020. № 2. С. 152–166.
7. Чеботарев Г. Н. Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2020. № 6. С. 9–17.
8. Червонюк В. И. Предмет (предметные области) и нормативная структура конституционного права в современном правовом дискурсе // Государство и право. 2020. № 2. С. 50–68.
9. Чертков А. Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 19–23.
10. Чиркин В. Е. Конституционное право в Российской Федерации: учеб. М.: Юрист, 2011. 480 с.
11. Эбзеев Б. С. Предмет конституционного права: историчность содержания и тенденции развития // Государство и право. 2019. № 7. С. 54–67.
12. Югов А. А. Органы публичной власти по законодательству России. Казань: Бук, 2021. 122 с.

REFERENCES

1. Avakyan S. A. *Konstitucionnoe pravo Rossii* [Russian constitutional law. Vol. 1]. Moscow, Norma Publ., Infra-M Publ., 2010. 864 p.
2. Dyugi L. *Konstitucionnoe pravo. Obshchaya teoriya gosudarstva* [Constitutional Law. General Theory of the State]. Moscow, Tipografiya t-va I. D. Sytina Publ., 1908. 957 p.
3. Kokotov A. N., Kukushkin M. I., eds. *Konstitucionnoe pravo Rossii* [Constitutional law of Russia]. Moscow. Norma publ, 2008. 544 p.
4. Korkunov N. M. *Sravnitel'nyj ocherk gosudarstvennogo prava inostrannyh derzhav. CH. 1. Gosudarstvo i ego elementi* [Comparative essay on the state law of foreign powers. Pt. 1. The state and its elements]. St. Petersburg. Tipografiya M. Merkusheva Publ., 1906. 164 p.
5. Kutafin O. E. *Predmet konstitucionnogo prava*. [Subject of the constitutional law]. Moscow, Yurist Publ., 2001. 443 p.
6. Nikolaev V. K., Nikolaev K. A., Romanov A. A. [On the question of the essence of public power]. In: *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of state and law], 2020, no. 2, pp. 152–166.
7. Chebotarev G. N. [Constitutional-legal mechanisms of the formation of a unified system of public power in the Russian Federation]. In: *Rossiiskij yuridicheskij zhurnal* [Russian legal journal], 2020, no. 6, pp. 9–17.
8. Chervonyuk V. I. [Subject (subject areas) and normative structure of constitutional law in modern legal discourse]. In: *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 2020, no. 2, pp. 50–68.
9. Chertkov A. N. [Public power: composition, unity and essence of interaction]. In: *Konstitucionnoe i municipalnoe pravo* [Constitutional and municipal law], 2020, no. 10, pp. 19–23.
10. Chirkin V. E. *Konstitucionnoe pravo v Rossijskoj Federacii* [Constitutional Law in the Russian Federation]. Moscow, Yurist publ., 2011. 480 p.
11. Ebzeev B. S. [Subject of constitutional law: historicity of content and development trends]. In: *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 2019, no. 7, pp. 54–67.
12. Yugov A. A. *Organy publichnoj vlasti po zakonodatelstvu Rossii* [Public authorities under the legislation of Russia]. Kazan. Buk publ., 2021. 122 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Мещеряков Александр Николаевич – кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры философии иностранных языков и гуманитарной подготовки сотрудников органов внутренних дел Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России;
e-mail: 12.00.02@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Aleksandr N. Meshcheryakov – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Head of the Chair of Philosophy, Foreign Languages and Humanitarian Training of Law Enforcement Officers, Tyumen Advanced Training Institute of the MIA of Russia;
e-mail: 12.00.02@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Мещеряков А. Н. Модернизация конституционных основ власти в свете «обновлённого» текста Конституции Российской Федерации // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2023. № 1. С. 7–16.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-7-16

FOR CITATION

Meshcheryakov A. N. Modernization of the Constitutional Foundations of Power in the Light of the "Updated" Text of the Constitution of the Russian Federation. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2023, no. 1, pp. 7–16.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-7-16

УДК 342.7

DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-17-33

КОНСТИТУЦИОННЫЕ И ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ

Певцова Н. С.¹, Певцова Е. А.²

¹Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова
119991, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, Российская Федерация

²Государственный университет просвещения
141014, Московская обл., г. Мытищи, ул. Веры Волошиной, д. 24, Российская Федерация

Аннотация

Цель. Разработать новые юридические конструкции в теории права и конституционном праве, обеспечивающие защиту физического существования человека в современном мире. Определить, как принципы права на жилище, закреплённые законодательно в конституциях стран мира, влияют на физические аспекты бытия человека.

Процедура и методы. В исследовании использованы вариативные методы анализа и синтеза отдельных компонентов, входящих в понимание сложносоставных юридических конструкций в праве, сравнительно-правовой метод, с помощью которого проведён анализ конституционных положений основных законов различных государств мира в части закрепления права на жилище, исторический метод, с помощью которого проанализированы нормы, включённые в конституции прошлых лет, а также формально-логический, юридико-догматический методы, позволившие исследовать закреплённые в конституционных нормах и нормах текущего законодательства положения, связанные с реализацией права человека на жилище.

Результаты. Авторами изучено 160 различных конституций. Главным выводом проведённого научного исследования стало выявление тех факторов, которые оказывают принципиально важное воздействие на физическое существование человека в современном мире и нуждаются в правовом регулировании с целью обеспечения защиты физического существования человека. Проанализированы конституционные положения различных государств в рамках закрепления права на жилище человека. Право на жилище неоднозначно закреплялось в конституционных нормах стран мира. Выявлены пробелы в правовом регулировании жилищных отношений, а также представлены некоторые законодательные инициативы. Доказана важность установления стандартов жизни человека, а соответственно, и качества жилья.

Теоретическая и/или практическая значимость. Выводы исследования могут быть использованы в правоприменительной и правотворческой деятельности при разработке новых норм жилищного законодательства. В юридическую науку вводится новый понятийный аппарат, что позволит совершенствовать юридическую технику при подготовке нормативных актов, затрагивающих права человека и гражданина в нашей стране.

Ключевые слова: конституционное право, право на жилище, право на физическое существование человека, юридическая конструкция

CONSTITUTIONAL AND THEORETICAL-LEGAL BASIS FOR THE REALIZATION OF THE RIGHT TO HOUSING

N. Pevtsova¹, E. Pevtsova²

¹Lomonosov Moscow State University
Leninskie gorki 1, Moscow 119991, Russian Federation

²Moscow Region State Pedagogical University
ul. Very Voloshinoy 24, Mytishchi 141014, Moscow Region, Russian Federation

Abstract

Aim. To develop new legal constructions in the theory of law and constitutional law, ensuring the protection of the physical existence of a person in the modern world. To define the way the principles of the right to housing, enshrined in law in the Constitutions of the countries of the world, affect the physical aspects of human being.

Methodology. The study used variable methods of analysis and synthesis of individual components, included into the understanding of complex legal structures in law, the comparative legal method, with the help of which an analysis of the constitutional provisions of the basic laws of various states of the world in terms of securing the right to housing was carried out, the historical method by which the norms included in the constitutions of previous years are analyzed, as well as formal-logical, legal-dogmatic methods that made it possible to investigate the provisions enshrined in the constitutional norms and norms of current legislation related to the implementation of the human right to housing.

Results. The authors studied 160 different constitutions. The main conclusion of the scientific study was the identification of those factors that have a fundamentally important impact on the physical existence of a person in the modern world and need legal regulation in order to ensure the protection of the physical existence of a person. The constitutional provisions of various states within the framework of the consolidation of the right to human housing were analyzed. The right to housing was ambiguously enshrined in the constitutional norms of the countries of the world. Gaps in the legal regulation of housing relations were identified, and some legislative initiatives were presented. The importance of establishing the standards of human life, and, accordingly, the quality of housing, has been proven.

Research implications. The findings of the study can be used in law enforcement and law-making activities in the development of new housing legislation. A new conceptual apparatus is being introduced into legal science, which will improve legal equipment in the preparation of regulatory acts affecting the rights of a person and a citizen in our country.

Keywords: constitutional law, right to housing, right to physical existence of a person, legal structure

Введение

Человек не может существовать без жилища, даже в древнем периоде истории люди обитали в пещерах, приспосабливая под свои дома то, что можно было найти в природе. Лишь спустя столетия человек научился строить дома и создавать для себя более удобную среду обитания. Нет сомнения, что жилище создаёт условия комфортности бытия, влияет на физическое и психическое здоровье личности. Однако, рассматривая право на жилище с различных сторон, следует признать, что его актуальность в части воздействия на физические особенности существования человека обусловлена рядом обстоятельств. Во-первых, в научной литературе право на жилище изучали с различных сторон, но комплексного исследования в части влияния на физическое бытие человека не проводилось, во-вторых, в современных условиях нового осмысления поколений прав человека, именно право на

жилище требует интегративного изучения с разных сторон, как с позиции конституционного права, так и с позиции теории и истории права. Это позволит определить наиболее эффективный механизм реализации данного права, обеспечив его защиту.

Степень изученности темы

Проблему права на жилище в контексте фундаментальных прав человека и российского конституционного права исследовали в своих трудах многие авторы: С. А. Авакьян [1–3], А. С. Автономов, С. С. Алексеев, М. В. Баглай, О. В. Белянская, Н. А. Боброва, Н. С. Бондарь [7–9], Н. В. Витрук, Л. Д. Воеводин, Б. Н. Габричидзе, В. Е. Гулиев, М. А. Долгошеев [14], В. А. Карташкин, С. А. Комаров, М. А. Краснов, О. Е. Кутафин, В. Н. Литовкин, В. О. Лучин, Е. А. Лукашева, А. В. Малько, Д. А. Малой, Л. С. Мамут, Н. И. Матузов, А. С. Мор-

довец, В. С. Нерсисянц, А. Г. Пархоменко, В. А. Патюлин, В. Н. Протасов, Н. Ю. Хаманева, В. Ф. Чигир, В. Е. Чиркин [39], Ю. Л. Шульженко, Б. С. Эбзеев и др. Практические аспекты реализации конституционного права на жилище рассматривались в работах таких исследователей, как: О. Е. Алексикова [4], Е. В. Бадулина [6], Т. В. Водкина [10], Р. А. Герасимов [11], В. П. Грибанов [12], Э. В. Голоманчук [13], В. А. Иваненко и В. С. Иваненко [15], П. В. Крашенинников [18], Л. В. Малюкова [22], В. Ф. Маслов [24], И. Б. Марткович, М. Ю. Матинская [25], Г. А. Свердлык [28], П. И. Седугин [29], В. С. Сивачев [30], Б. Е. Стрельцын [31], Ю. К. Толстой [32], И. А. Фаршатов [33], А. А. Фролов [36] и др. [5; 16–17; 19–21]. Данная тема в контексте правового статуса личности вызывала научных интерес и среди зарубежных исследователей [43–64].

Среди основных вызовов в реализации конституционного права на жилище в Российской Федерации исследователями указывалось на неэффективность использования исключительно рыночных механизмов жилья. На это, в частности, обращает внимание в диссертационном исследовании М. А. Долгошеев [23]. Дороговизна жилищного фонда снижает степень доступности жилья, а соответственно, и подрывает для определённых групп граждан возможности реализации права на жилище. Вывод М. А. Долгошеева состоит в целесообразности сочетания рыночного и административного механизмов распределения жилья, что должно получить соответствующее отражение на уровне конституции государства. Примеры включения описания таких механизмов в конституции представляют Основные законы ряда государств мира.

Право на жилище декомпозируется, согласно выводам М. А. Долгошеева, на 2 составляющие: правомочие на приобретение *достаточного для человека жилища* и правомочие на *стабильное обладание этим жилищем* [23]. Последнее рассматривается как запрет на произвольное лишение человека его жилища кем-либо. Второе из ука-

занных правомочий получило отражение в ст. 40 Конституции РФ¹. Вместе с тем принцип достаточности жилища для жизни человека и его семьи не был в ней отражён. Между тем размеры жилплощади многих граждан, как известно, невелики, и некоторые семьи живут в крайне стеснённых условиях. Закрепление в Конституции РФ норм, провозглашающих принцип достаточности жилища, могло бы стать важным шагом в перспективе решения жилищной проблемы, хотя не исключена и другая проблема, связанная с невозможностью обеспечить граждан соответствующими квартирами в достаточном количестве.

Наряду с этими двумя правомочиями можно было бы указать и третье – *достойное качество жилья*. Известно, что часть населения мира проживает в жилье низкого качества, трущобах. Из открытых источников выявлено, что определённая часть жилого фонда Российской Федерации находится в ветхом или аварийном состоянии.

В этой связи было бы правильным *установление стандартов жизни человека и качества жилья*. Не всякое место проживания человека может быть в этой логике признано реализацией его права на жилище.

На несоблюдение принципа равенства в реализации права на жилище указывает в своём исследовании и Т. В. Водкина [12]. Фактическая реализация конституционного права граждан на жилище вступает, по её оценке, в противоречие со ст. 19 Конституции РФ, декларирующей принцип равенства граждан. Согласно предложению учёных, необходимо установить механизм обеспечения жильём граждан с низким уровнем доходов. Предлагается в этой связи развитие института социального найма [17]. Идея бесплатного или по пониженной оплате обеспечения граждан жильём в условиях рыночной экономики может показаться утопичной. Однако такого рода положения в отношении мало-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

обеспеченных групп граждан закреплены в ряде современных конституций государств мира.

О. Е. Алексикова [10] выделяет 3 составляющие обязанностей публичной власти, производных от реализации права человека на жилище:

- 1) поощрение жилищного строительства;
- 2) предоставление жилища на особых условиях льготным категориям граждан;
- 3) обеспечение устойчивости владения гражданами жильём и его благоустройство.

Последний из указанных компонентов логичнее было бы разделить на 2 – устойчивость владения (т. е. недопущение произвольности изъятия жилья) и благоустройство (обеспечение должного качества и комфортности жилища). Впрочем, такой перечень не является универсальным и соотносится с той социальной моделью, которая установлена в настоящее время в РФ. О. Е. Алексикова, обращаясь к опыту жилищной политики СССР, показывает его отличия от современной модели, что предполагало, соответственно, и другие обязанности власти по реализации прав граждан на жилище [11].

Содержание права на жилище

Вопросы правового статуса личности, разработанные в многочисленных трудах известных учёных, в контексте реализации своих прав, могут служить отправной точкой новых изысканий по исследуемой теме [26–27; 34–35; 37–38; 40–42].

Как правило, два конституционных права человека – *право на жилище* и *право на неприкосновенность жилища* – принято рассматривать в качестве самостоятельных правомочий. Право на жилище соотносится с физической потребностью человека, право на автономность жилища – с его социальной автономностью. Некоторые учёные [11; 14; 18; 23] предлагают их рассматривать во взаимосвязи друг с другом. В социальном отношении такая взаимосвязь действительно имеет смысл. Однако в

рамках исследования физических аспектов бытия человека право на жилище целесообразно рассматривать в качестве самостоятельного правомочия, определяемого потребностью человека в комфортной среде жизни.

Согласно выводам М. Ю. Матинской, юридическое содержание конституционного права на жилище опирается на 2 доктрины – естественно-правовую и позитивистскую [33]. Естественно-правовой подход определяется универсальностью и естественностью потребности человека иметь жильё. Позитивистская же доктрина связана с деятельностью государства, без которого оно практически нереализуемо. Различия моделей государств и правовых культур задают, соответственно, и специфику реализации права на жильё в каждой конкретной стране.

Международное право отчасти повлияло на универсализацию используемых в конституциях государств мира формулировок. Однако вариативность все равно сохраняется, и различия конституционных норм в рамках общего подхода права на жилище являются значительными.

Особой правовой проблемой является соотношение уровня Основного закона и законов других уровней. Часто между ними возникает рассогласование, в том числе в части реализации прав человека. Такие расхождения были проиллюстрированы М. Ю. Матинской [33] на практических материалах, показывающих реализацию права человека на жилище. Ученые констатируют имеющиеся коллизии между Конституцией РФ, с одной стороны, и Жилищным кодексом РФ, с другой стороны¹. Такие же расхождения анализируются и в других исследованиях, посвящённых проблематике конституционного права [17; 33; 41].

Наличие жилища является физической потребностью человека. Человек разумный создавал жилище с самого начала сво-

¹ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057 (дата обращения: 09.01.2023).

его происхождения и вне очага его жизнь была бы невысказана. Бездомные люди оказываются фактически обречены на болезнь и скорую смерть, с учётом, в том числе, климатических условий. Соответственно, исследование правовых механизмов реализации права человека на жилище имеет принципиальное значение в определении оснований его физического существования.

Право на жилище в исторических конституциях социалистических государств

Обеспечение человека жилищем как базовое право физического существования в довоенных конституциях нигде не обнаруживается. Не было его и в советских конституциях 1918–1936 гг. Очевидно, что признание этого права подразумевало бы принятие на себя государством соответствующих обязательств. Реализация таких обязательств предполагала существенное возрастание доли государственного сектора в ВВП, что и происходит уже в послевоенные годы.

В Конституции СССР право на жилище было впервые закреплено в 1977 г. В ней заявлялось о действии принципа социальной справедливости в распределении жилой площади под общественным контролем. Всего лишь дважды употреблялось слово «справедливое» в Конституции СССР, вопреки современному стереотипу о советской идеологии социальной справедливости. При этом один раз из этих двух – в отношении жилища. Гражданам вменялась обязанность бережного отношения к своему жилищу, что противоречило взгляду на него с позиции собственности¹.

При обращении к опыту других стран, обнаруживается ряд особенностей закрепления права на жилище. Жилищное право в Конституции Польской Народной

Республики раскрывалось в ракурсе политики уважительного отношения к семье. Говорилось о поддержке различных форм жилищного строительства с участием граждан, особенно кооперативного². В странах Восточной Европы такие формы стали внедряться раньше, чем в СССР, и Советский Союз, по-видимому, использовал их опыт.

Конституция Народной Республики Болгарии в целях решения жилищной проблемы также предусматривала механизмы привлечения несоциалистических секторов экономики. Государству допускалось возможным уступать права застройки частным лицам, для этой цели предоставлялись специальные кредиты³.

Обращает на себя внимание исключение темы жилищного строительства в современных конституциях стран Восточной Европы в сравнении с конституциями периода социализма. Если в конституциях социалистической эпохи описывались различные механизмы организации жилищного строительства, то в новых конституциях восточноевропейских государств соответствующие статьи оказались исключены. Вряд ли такое купирование было случайным. Разработчики новых конституций, вероятно, пошли на соответствующие исключения ввиду утраты прежних механизмов реализации права на жилище, соотносимых с социалистической моделью развития.

Конституционное право на жилище в системе прав человека

Новое видение прав человека, распространяемое на базовые физические потребности людей, нашло отражение в концепции «социального государства».

Понятие «социальное государство» первоначально было закреплено в Основном Законе ФРГ (1949 г.), затем в Конституции

¹ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. 1977 год [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm> (дата обращения: 09.01.2023).

² Конституция Польской Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://www.sovetika.ru/pnr/konst.htm> (дата обращения: 09.01.2023).

³ Конституция Народной Республики Болгарии [Электронный ресурс]. URL: <https://www.sovetika.ru/bolg/konst.htm> (дата обращения: 09.01.2023).

Франции (1958 г.), потом в Конституции Испании (1978 г.)¹. С 1990-х гг. внесение положения о социальном государстве стало доминирующей конституционной практикой. Помимо постсоветских конституций оно было включено, в частности, в новые конституции латиноамериканских государств – Колумбии, Перу, Эквадора, Венесуэлы².

Тема жилища в довоенных конституциях поднималась фактически единственно с позиции обеспечения его неприкосновенности. Соответствующие положения имелись почти во всех конституциях довоенных лет (включая, к примеру, Конституцию Афганистана и Конституцию Сирии), из чего следует, что сама тема жилища человека не была обделена вниманием³. И это подтверждает позицию, что для выдвижения тезиса права на жилище не хватало должного уровня государственных возможностей.

Жилищная проблематика получила отражение в большинстве конституций стран мира. Однако чаще всего она поднимается не в связи с реализацией права на жилище, а в связи с его неприкосновенностью, т. е.

не в физическом аспекте бытия человека, а в аспекте его свобод. Наиболее подробно реализация права неприкосновенности жилища нашла отражение в конституциях центральноамериканских государств – Никарагуа и Гондураса⁴.

В Конституции Российской Федерации жилищная проблематика имеет отражение в обоих ракурсах: неприкосновенности жилья (ст. 25), свободы выбора места жительства (ст. 27) и права на жилище (ст. 40)⁵. В ст. 40 представлены 3 составляющие подхода российского законодательства к праву на жилище:

1) его всеобщность – «каждый имеет право»;

2) поощрение государственной властью и органами местного самоуправления жилищного строительства и создания ими условий для реализации соответствующего права;

3) предоставление малоимущим и нуждающимся людям жилья на бесплатной основе или по сниженной стоимости.

Правда, наличие в п. 1 ст. 40 наряду с положением «каждый имеет право на жилье» также и положения «никто не может быть произвольно лишён жилища» может трактоваться и в том смысле, что определённое смещение права на жилище с неприкосновенностью жилища в российской Конституции имеет место.

В сходных формулировках раскрывается право на жилище в конституциях постсоветских государств: Азербайджана (ст. 43)⁶, Армении (ст. 31)⁷, Белоруссии (ст. 48)⁸,

¹ Основной закон Федеративной Республики Германии [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=155>; Конституция Французской Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=138>; Конституция Королевства Испании [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=149> (дата обращения: 09.01.2023).

² Конституция Республики Колумбия [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=48>; Конституция Республики Перу [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=534>; Конституция Республики Эквадор [Электронный ресурс]. URL: <https://wipolex.wipo.int/ru/text/443942>; Конституция Боливарианской Республики Венесуэлы [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=1090> (дата обращения: 09.01.2023).

³ Основной закон Высокого Афганского государства (11 ноября 1931 г.). // Конституции буржуазных государств. Т. 3. Государства Азии, Аравийского полуострова и Африки. М.: Государственное социально-экономическое издательство, 1936. С. 61–74; Конституция Сирии (14 марта 1930 г.) // Конституции буржуазных государств. Т. 3. Государства Азии, Аравийского полуострова и Африки. М.: Государственное социально-экономическое издательство, 1936. С. 218–230.

⁴ Конституция Республики Никарагуа [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=52>; Конституция Республики Гондурас. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=45> (дата обращения: 09.01.2023).

⁵ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=126> (дата обращения: 09.01.2023).

⁶ Конституция Азербайджанской Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=133> (дата обращения: 09.01.2023).

⁷ Конституция Республики Армении [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=132> (дата обращения: 09.01.2023).

⁸ Конституция Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=131> (дата обращения: 09.01.2023).

Казахстана (ст. 25)¹, Кыргызстана (ст. 33)², Таджикистана (ст. 36)³, Туркменистана (ст. 22)⁴, Украины (ст. 47)⁵.

Конституция Таджикистана указывает, что для реализации права на жилище действуют все механизмы жилищного строительства – государственное, общественное, кооперативное и индивидуальное⁶. С одной стороны, такой подход принципиально расширяет инструментарий обеспечения реализации права человека на жильё, но с другой – при нём размывается ответственность государства, обязанность обеспечения реализации частично перекладывается и на общество.

Конституция Италии (ст. 47)⁷ заявляет о поддержке государством вложений в жилищную собственность. Итальянская конституция – единственная, рассматривающая жилищную собственность как средство сбережений для граждан.

Конституция Филиппин устанавливает запрет на разрушение жилища граждан и их переселения без законных на то оснований и консультаций с владельцами жилья, а также с общинами, на территорию которых предполагается переселять указанных лиц. Подчёркивается, что эти меры должны основываться на принципах справедливости и гуманности⁸.

Требования к жилищным условиям формулируются в конституциях: Андорры, Армении, Аргентины, Бельгии, Боливии, Бразилии, Восточного Тимора, Гайаны, Гватемалы, Грузии, Зимбабве, Испании, Кении, Кореи, Кубы, Молдовы, Нигерии, Перу, Португалии, Туркменистана, Уганды, Уругвая, Швейцарии, Южного Судана.

О необходимости гарантии права на жилище через жилищное строительство как инструмента обеспечения права граждан на жилище провозглашают в своих конституциях: Азербайджан, Белоруссия, Боливия, Бразилия, Гватемала, Вьетнам, Демократическая Республика Конго, Египет, Индия, Корея, Коста-Рика, Кыргызстан, Непал, Португалия, Россия, Таджикистан, Турция, Филиппины, Финляндия, Швейцария. Принцип доступности жилья провозглашают в рамках конституционного законодательства: Белоруссия, Боливия, Бразилия, Гватемала, Казахстан, Кения, Коста-Рика, Парагвай, Польша, Португалия, Россия, Украина, Уругвай, Филиппины, Швейцария.

Принцип доступности жилья в конституционном праве на жилище

Право на жильё связано с возможностью его практической реализации – доступностью жилья. С одной стороны, доступность подразумевается самой адресацией ко всем гражданам, с другой – в ряде конституций закрепляется задача обеспечения доступности жилья, описываются соответствующие механизмы.

В соответствии с сохраняемой приверженностью социалистическим идеалам Конституция Вьетнама выдвигает ориентир (ст. 59) обеспеченности жильём каждого⁹.

Государство, согласно Конституции Украины (ст. 47), не берёт на себя ответственности за обеспечение граждан жильём, но говорит о создании условий для реализации возможности приобретения жилья. Однако для граждан, нуждающихся

¹ Конституция Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029&pos=5;-89#pos=5;-89

² Конституция Кыргызской Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=128> (дата обращения: 09.01.2023).

³ Конституция Республики Таджикистан [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=125> (дата обращения: 09.01.2023).

⁴ Конституция Туркменистана [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=124> (дата обращения: 09.01.2023).

⁵ Конституция Украины [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=309> (дата обращения: 09.01.2023).

⁶ Конституция Республики Таджикистан [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=125> (дата обращения: 09.01.2023).

⁷ Конституция Итальянской Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=148> (дата обращения: 09.01.2023).

⁸ Конституция Республики Филиппины [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=36> (дата обращения: 09.01.2023).

⁹ Конституция Социалистической Республики Вьетнам [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=26> (дата обращения: 09.01.2023).

в социальной защите, жильё предоставляется государством или органами местного самоуправления бесплатно или за доступную плату¹.

Бесплатность предоставления жилья наиболее нуждающимся гражданам предусматривается Конституцией Белоруссии (ст. 48). Предоставление бесплатного или платного по сниженной цене жилья может быть осуществлено на государственном и местном уровнях. Указывается на развитие в республике государственного и частного жилищного фонда².

Жильё, согласно ст. 22 Конституции Кубы, может находиться в личной собственности граждан. При этом используется оговорка, что речь идёт о жильё, «владение, которым справедливо обосновано»³. Следовательно, владение жильём должно иметь некое моральное обоснование, что подразумевает возможность отрицания личной собственности на него при недостаточных основаниях с точки зрения справедливости. Практически такая оговорка была направлена против владельцев вилл, каковых было достаточно много до Кубинской революции.

Согласно Конституции Бразилии, расчёт минимальной заработной платы следует осуществлять с учётом расходов, в т. ч. и на жилище. Перечисляются в этой связи «элементарные жизненные потребности», и в этом перечне потребность в жильё занимает первую позицию⁴.

Обеспечение права на жилище Конституция Греции относит к особым заботам греческого государства (ст. 21)⁵.

Жилищная проблема рассматривается в связке с вопросами оказания помощи различным категориям нуждающихся. Но только проблема обеспеченности жильём выделена как особая государственная забота.

О противодействии бездомности и поддержке строительства социального жилья заявляет в ст. 75 Конституция Польши⁶. Целевым ориентиром польской политики в этой сфере является получение гражданами собственного жилья. Особо оговаривается защита польским государством прав съёмщиков жилья.

Поддержка государством жилищного строительства как механизма реализации права на жилище

Поддержка жилищного строительства как инструмента реализации права человека на жильё заявлено на конституционном уровне достаточно широкого круга стран. В некоторых конституциях описываются механизмы реализации жилищного строительства. Конституции в отношении к праву на жилище обнаруживают существенные различия по степени детализации. В одних конституционных текстах право на жилище обозначено лишь заявительно, в других – раскрывается в качестве модели реализации. Конституцию России можно отнести в этом отношении ко второй группе. Жилищное строительство как инструмент реализации права человека на жилище представлен в различных конституциях стран мира.

Один из наиболее развёрнутых и детализованных вариантов раскрытия на конституционном уровне прав человека на жильё декларируется в ст. 65 Конституции Португалии⁷. Статья носит название «Жилище и урбанизация» и объединяет право на жильё с политикой город-

¹ Конституция Украины [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=309> (дата обращения: 09.01.2023).

² Конституция Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=131> (дата обращения: 09.01.2023).

³ Конституция Республики Кубы [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=1248> (дата обращения: 09.01.2023).

⁴ Конституция Федеративной Республики Бразилии [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=563> (дата обращения: 09.01.2023).

⁵ Конституция Греческой Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=153> (дата обращения: 09.01.2023).

⁶ Конституция Польской Республики [Электронный ресурс]. URL: https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/poland/poland-r.htm (дата обращения: 09.01.2023).

⁷ Конституция Португальской Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=141> (дата обращения: 09.01.2023).

ского планирования. Устанавливаются требования к жилищу человека по размеру предоставляемой площади, степени благоустройства, санитарным нормам и приватности личной и семейной жизни. Разработку программ жилищного строительства предписывается осуществлять в рамках общего плана урбанизации. Помимо собственно возведения жилья предусматривается создание связанных с ним транспортной инфраструктуры и социальной сети. Перед государственными органами Португалии ставится задача стимулирования различных видов жилищного строительства. В целях обеспечения общедоступности предполагается стимулирование проектов создания экономического и социального жилья.

Португальское государство, согласно п. 3 ст. 65 Конституции Португалии, берёт на себя функцию регулирования арендной платы за жильё, соотносимой с общими доходами семьи. Ставится задача создания условий для получения португальскими гражданами собственного жилья. Анализ Конституции Португалии (1976 г.) – одной из самых больших конституций стран мира, позволяет констатировать достаточно высокую степень квалифицированной проработки этого вопроса в результате внесённых поправок в данный документ.

В Конституции Швейцарской Конфедерации 2 статьи посвящены праву на жилище: ст. 108 – поощрению жилищного строительства и жилищной собственности, ст. 109 – найму жилища. Стимулируя в целом жилищное строительство, Швейцарский союз особо поддерживает приобретение под него не используемых по хозяйственному назначению земель, удешевление жилья и платы за пользование землёй. Конституция Швейцарии уделяет внимание необходимости противодействия злоупотреблениям при найме жилья, произвольности установления квартирной платы. В целях противодействия злоупотреблениям указывается возможность введения типовых договоров найма. При этом обращается внимание, что типовые договоры должны

не противоречить принципу равноправия, учитывать интересы меньшинств и региональные различия¹.

О государственном планировании в удовлетворении потребностей человека в жилище говорит и ст. 57 Конституции Турции². При разработке плана предписывается учитывать особенности окружающей природной среды и соответствующих городов. Заявлялось и о поддержке турецким государством создания жилого общественного фонда.

Отличительной особенностью Конституции Шри-Ланки в раскрытии прав человека на жильё является сравнительно развёрнутое описание соответствующей политики государства. Говорится о проекте национального жилищного строительства, в рамках которого осуществляется комплексное планирование городского строительства. Особое внимание уделяется провинциальному жилищному строительству. Устанавливается система мониторинга обеспеченности населения жильём. Предусматриваются специальные займы на жилищное строительство и приобретение строительных материалов³.

На необходимость формирования национального плана предоставления жилья указывает и Конституция Египта. В ст. 67 поставлена задача принятия такого плана. Указывается, что египетский план предоставления жилья должен основываться на принципе социальной справедливости. Категория «справедливости», как показывают специальные исследования, занимает особое место в правосознании именно мусульманских стран⁴. Другими оговорками

¹ Конституция Швейцарской Конфедерации [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=135> (дата обращения: 09.01.2023).

² Конституция Турецкой Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=84> (дата обращения: 09.01.2023).

³ Конституция Республики Шри-Ланка [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=371> (дата обращения: 09.01.2023).

⁴ Багдасарян В. Э., архим. Сильвестр (Лукашенко). Справедливость VS Любовь. Идеалы общественного строительства. Историко-культурные и философские основания. М.: Отчий Дом, 2020. 240 с.

в Конституции Египта в отношении перспектив жилищного строительства закреплялись требования учёта «общественных интересов и прав будущих поколений». В качестве практических мер реализации жилищной политики Конституция Египта указывает на поддержку деятельности жилищных кооперативов и индивидуальных инициатив, а также регулирование использования государственных земель соответственно со строительными целями¹.

Специфические условия развития Демократической Республики Конго с сохранением значительных компонентов аграрного общества нашли отражение в закреплении в конголезской Конституции положения о гарантии права на пристойное жилище. Очевидно, что это право могло быть реализовано только в применении к частным домам и быть связано с сельской территорией. Право на доступность электрической энергии также отражает специфические реалии конголезского общества, находящегося в фазе ранней модернизации².

В плане реализации принципа доступности жилья Конституция Коста-Рики³ прямо заявляет о строительстве дешёвого жилища. Строительство жилья с низкой себестоимостью, очевидно, облегчает возможность его приобретения населением. Одновременно, правда, объективно снижается качество жилища. Соответствующая коллизия, как известно, имела место в СССР в хрущёвский период, в период форсированного решения жилищной проблемы. Быстрое строительство дешёвого жилья, так называемых «хрущёвок», позволило, с одной стороны, в короткие сроки обеспечить жильём значительный круг нуждающихся, переселить людей из «коммуналок» в собственные квартиры.

Но дешевизна построек привела к тому, что «хрущёвки» сравнительно быстро теряли функциональность, становились малопригодными для жилья, оказывались в аварийном состоянии⁴.

Из других особенностей положения о праве на жильё в Конституции Коста-Рики обращает внимание установка реализации жилищной политики в целях «создания семейного очага трудящегося». Жилище в этой версии рассматривалось как основа семейного очага и увязывалось напрямую и с репродуктивным правом.

Задачу строительства дешёвых жилищ и посёлков для трудящихся выдвигает также ст. 117 Конституция Гватемалы. Близость формулировок в данном случае можно объяснить взаимовлиянием конституционных процессов в государствах одного региона. Гватемальская Конституция при строительстве жилья обращает внимание и на соблюдение требований здравоохранения⁵.

Ещё одной страной, Конституция которой формулирует задачу строительства дешёвого жилья, является Боливия (ст. 127)⁶, также относящаяся к латиноамериканскому миру. Эта установка сочетается с требованием обеспечения гигиены жилья. Такое сочетание представляется оправданным ввиду возникающих рисков при дешевизне жилищного строительства и игнорировании норм здравоохранения.

Требование к качеству жилья в конституционном законодательстве государств мира

В ряде конституций обнаруживается та или иная качественная характеристика жилья. Чаще всего это общая характеристика – достойное жильё. Существуют и

¹ Конституция Арабской Республики Египет [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=1013> (дата обращения: 09.01.2023).

² Конституция Демократической Республики Конго [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=215> (дата обращения: 09.01.2023).

³ Конституция Республики Коста-Рика [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=49> (дата обращения: 09.01.2023).

⁴ Массовое домостроение в России: история, критика, перспективы / ред.-сост. А. Белов. М.: Москомархитектура, 2016. 245 с.

⁵ Конституция Республики Гватемалы [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=44> (дата обращения: 09.01.2023).

⁶ Конституция Боливии [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=39> (дата обращения: 09.01.2023).

предписания, связанные с обеспечением здоровья жильцов. Требования к качеству жилья – общие и конкретизированные – обнаруживаются в разных конституциях.

Конституция Кении указывает на наличие определённых санитарных стандартов жилья¹. В Конституции Восточного Тимора имеется ст. 58 «Жилищные условия»², раскрывающая понимание законодателем реализации права на жильё. Требование к жилью выражается в положениях:

- 1) о достаточности размера;
- 2) о соответствии стандартам гигиены;
- 3) о возможности сохранения личной неприкосновенности и семейного права.

Конституция Кубы³ использует критерий комфортабельности жилья.

Интересный подход в отношении физических прав человека представляет Конституция Кореи⁴. В ст. 35 освещены вопросы обеспечения благоприятной природной среды и жилищных условий. Обе компоненты объединены общим замыслом формирования комплексных сред человеческой жизни. В таком синтезе можно обнаружить философские основания особого восточного холистского мировосприятия.

Специфичность развития общества с традиционными социальными институтами нашла отражение и в рассмотрении жилищного вопроса в Конституции Афганистана⁵. В ней получил отражение, в частности, такой специфичный вопрос, как жилищное обеспечение кочевников, пред-

полагающий особые нетипичные для жилищной политики других государств подходы.

Заключение

Анализ текстов конституций современных государств мира позволяет утверждать, что право человека на жилище не получило универсального отражения. В значительном числе конституций, в которых такое право заявляется, реальные механизмы его реализации не описаны. Не решён вопрос о достаточности жилищного обеспечения: размеры площади жилища на 1 человека, уровень комфортабельности. Вероятно, соответствующие нормы должны учитывать региональные особенности – климатические и социокультурные.

В истории право на жилище неоднократно закреплялось в конституционных нормах различных стран. В новых условиях требуется принятие дополнительных норм, восполняющих пробельность в правовом регулировании права на жилище.

Право на жилище не может напрямую выступать составляющей комплексного права на физическое существование. При этом оно опосредованно оказывает своё влияние на физическое бытие личности, а потому может и должно рассматриваться как важное право, обеспечивающее здоровьесбережение человека в современном обществе.

Статья поступила в редакцию 10.01.2023.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие. М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. 936 с.
2. Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: РЮИД, 2000. 528 с.
3. Авакьян С. А. Проблемы обеспечения конституционных публично-политических прав и свобод граждан Российской Федерации: новые реальности // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2017. № 1. С. 3–34.

¹ Конституция Республики Кении [Электронный ресурс]. URL: <https://wipolex.wipo.int/ru/text/207673> (дата обращения: 09.01.2023).

² Конституция Республики Восточный Тимор [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=336> (дата обращения: 09.01.2023).

³ Конституция Республики Кубы [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=1248> (дата обращения: 09.01.2023).

⁴ Конституция Республики Кореи [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=35> (дата обращения: 09.01.2023).

⁵ Конституция Исламской Республики Афганистан [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=24> (дата обращения: 09.01.2023).

4. Алексикова О. Е. Реализация конституционного права на жилище в современной России. Орел: ОФ РАНХиГС, 2016. 128 с.
5. Багдасарян В. Э. Конституция Российской Федерации в сравнительном страновом и историческом анализе. М.: Духовное просвещение, 2019. 296 с.
6. Бадулина Е. В. Обеспечение конституционного права граждан на жилище органами местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 28 с.
7. Бондарь Н. С. Гармонизация юридических и нравственно-этических начал Конституции: практика конституционного правосудия // Журнал конституционного правосудия. 2018. № 1. С. 6–16.
8. Бондарь Н. С. Конституционная категория достоинства личности в ценностном измерении: теория и судебная практика // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 4. С. 19–31.
9. Бондарь Н. С. Конституция России в условиях глобальных перемен правовой жизни: от политических иллюзий к юридическому реализму // Журнал российского права. 2018. № 12. С. 18–32.
10. Водкина Т. П. Конституционное право граждан на жилище: теоретические основы и нормативно-правовые особенности в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 176 с.
11. Герасимов Р. А. Конституционное право на жилище и механизм его реализации: дис. ... канд. юрид. наук. Коломна, 2005. 218 с.
12. Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав. М.: Статут, 2001. 410 с.
13. Голоманчук Э. В. Конституционное право граждан на жилище в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. 194 с.
14. Долгошеев М. А. Обеспечение права на жилище и реализация жилищной политики в РФ: конституционно-правовые проблемы и пути их решения: дис. ... канд. юрид. наук. Елец, 2010. 172 с.
15. Иваненко В. А., Иваненко В. С. Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционно-правовые аспекты. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. 402 с.
16. Кененова И. П., Троицкая А. А., Шустров Д. Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях. М.: URSS: КРАСАНД, 2015. 709 с.
17. Кененова И. П. Конституционализм и политическое лидерство в странах центральной и восточной Европы: проблемы и перспективы // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 5. С. 11–41.
18. Крашенинников П. В. Жилищное право. М.: Статут, 2020. 432 с.
19. Лебедев А. В. Политические права и свободы граждан Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003. 38 с.
20. Лебедев В. А. Конституционное развитие России // LEX RUSSICA. 2018. № 11. С. 16–22.
21. Мазаев В. Д. Деформация российской конституционной экономической модели: оценка и варианты реагирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 6. С. 115–130.
22. Малюкова Л. В. Реализация конституционного права человека на жилище в Российской Федерации в современных условиях: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 192 с.
23. Марткович И. Б. Конституционное право на жилище. М.: ВЮЗИ, 1979. 88 с.
24. Маслов В. Ф. Защита жилищных прав граждан. Харьков: Издательство Харьковского ун-та, 1970. 208 с.
25. Матинская М. Ю. Реализация конституционного права граждан на жилище в Российской Федерации (проблемы муниципально-правового обеспечения): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 207 с.
26. Савенков А. Н. Трансформации прав человека в современном мире. М.: Норма, ИНФРА-М, 2019. 255 с.
27. Степанова И. В. Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации в области культуры: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 26 с.
28. Свердлык Г. А. Основы жилищного законодательства СССР и союзных республик и развитие принципов жилищного права // Основы советского жилищного законодательства: межвуз. сборник научн. трудов / отв. ред. О. А. Красавчиков. Свердловск, 1981. С. 25–35.
29. Седугин П. И. Жилищное право: учебник. М.: Норма, 2004. 320 с.
30. Сивачев В. С. Конституционное право на жилище: его пределы и ограничения // Государство и право. 2018. № 1. С. 112–116.
31. Стрельцын Б. Е. Проблемы реализации и защиты конституционного права на жилище в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. 177 с.

32. Толстой Ю. К. Жилищное право: учебник. М.: Проспект, 2015. 192 с.
33. Фаршатов И. А. Жилищное законодательство: практика применения, теоретические вопросы. М: ИНФРА-М, 2001. 272 с.
34. Хабриева Т. Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 5–16.
35. Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции // Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Избранные труды. Т. 2. М., 2018. С. 181–440.
36. Фролов А. А. Конституционное право на жилище в Российской Федерации и странах СНГ: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2021. 234 с.
37. Чернавин Ю. А. Права человека и права общества как система: философский взгляд на проблему // LEX RUSSICA. 2018. № 5. С. 7–18.
38. Чепурнов А. А. Правовой статус личности в Российской Федерации: конституционные основы гарантирования: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006. 239 с.
39. Чиркин В. Е. Конституция и социальное государство в сравнительном измерении // Труды института государства и права российской академии наук. Конституция: сравнительно-правовое исследование. 2008. № 6. С. 5–36.
40. Шатилина А. С. Права человека в Интернете: проблема признания права на доступ к Интернету // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2018. № 1. С. 38–46.
41. Шустров Д. Г. Материальные пределы изменения Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 7. С. 17–22.
42. Фадеева Е. В. Обеспечение жилищных прав граждан как предмет муниципальной деятельности // Аграрное и земельное право. 2008. № 9. С. 125–128.
43. Barroso L. R. Here, there, and everywhere: human dignity in contemporary law and in the transnational discourse // Boston college international and comparative law review. 2012. Vol. 35. Iss. 2. P. 330–393.
44. Benhabib S. Dignity in Adversity: Human Rights in Troubled Times. Cambridge, 2011. 312 p.
45. Bentham J. Deontology; or, the science of morality: in which the harmony and co-incidence of duty and self-interest, virtue and felicity, prudence and benevolence, are explained and exemplified. Vol. 2. London; Edinburgh, 1834. 354 p.
46. Cerf V. G. Internet access is not a human right // The New York Times: [сайт]. 2012. Available at: <https://www.nytimes.com/2012/01/05/opinion/internet-access-is-not-a-humanright.html> (дата обращения: 09.01.2023).
47. Craig P. R. The self-imposed impotence of the Russian and Chinese governments [Электронный ресурс]. URL: <https://www.paulcraigroberts.org/2018/08/12/the-self-imposed-impotence-of-the-russianand-chinese-governments> (дата обращения: 09.01.2023).
48. Fontanelli F. The court of justice of the European Union and the illusion of balancing in internet-related disputes // The Internet and constitutional law. The protection of fundamental rights and constitutional adjudication in Europe / ed. O. Pollicino, G. Romeo. London; New York, 2016. P. 94–118.
49. Glensy R. D. The right to dignity // Columbia Human Rights Law Review. 2011. Vol. 43. No. 1. P. 65–42.
50. Greenhalgh T., Robert G., Macfarlane F., et al. Storylines of research in diffusion of innovation: a meta-narrative approach to systematic review // Social Science & Medicine. 2005. Vol. 61. DOI: 10.1016/j.socscimed.2004.12.001.
51. Habermas J. The concept of human dignity and the realistic utopia of human rights // Metaphilosophy. 2010. Vol. 41. No. 4. P. 464–480.
52. Hennette-Vauchez S. A Human Dignitas? Remnants of the ancient legal concept in contemporary dignity jurisprudence // International Journal of Constitutional Law. 2011. Vol. 9. Iss. 1. P. 32–57.
53. In Defense of Human Dignity: Essays for Our Times / ed. R. P. Kraynak, G. Tinder. Notre Dame, Indiana, 2003. 268 p.
54. Jackson V. C. Constitutional dialogue and human dignity: states and transnational constitutional discourse // Montana Law Review. 2004. [Электронный ресурс]. URL: <https://scholarworks.umt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2305&context=mlr> (дата обращения: 09.01.2023).
55. Jamal F., Bertotti M., Lorenc Th., Harden A. Reviewing conceptualisations of community: reflections on a meta-narrative approach // Qualitative Research. 2015. [Электронный ресурс]. URL: <https://cite-seerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.979.1278&rep=rep1&type=pdf> (дата обращения: 09.01.2023).
56. Kateb G. Human Dignity. Cambridge, 2011. 256 p.

57. McCrudden Ch. Human dignity and judicial interpretation of human rights // *European Journal of International Law*. 2008. Vol. 19. Iss. 4. P. 655–724.
58. Muders S. Natural good theories and the value of human dignity // *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*. 2016. Vol. 25. Iss. 2. P. 239–249.
59. O'Mahony C. There is no such thing as a right to dignity // *International Journal of Constitutional Law*. 2012. Vol. 10. Iss. 2. DOI: 10.1093/icon/mos010.
60. Schachter O. Human dignity as a normative concept // *American Journal of International Law*. 1983. Vol. 77. Iss. 4. P. 848–854.
61. Schroeder D., Bani-Sadr A. H. Dignity in the 21st century: Middle East and West. Springer, 2017. 101 p.
62. Shakhrai S., Yanik A. On the constitutional model of the Russian economy // *Russian Law Journal*. 2018. Vol. VI. № 2. P. 73–92.
63. Shershow S. C. Deconstructing dignity: a critique of the right-to-die debate. Chicago university press, 2014. 216 p.
64. Weiler A. M., Hergesheimer C., Brisbois B. Food sovereignty, food security and health equity: a meta-narrative mapping exercise // *Health Policy and Planning*. 2015. Vol. 30. Iss. 8. DOI: 10.1093/heapol/czu109.

REFERENCES

1. Avakyan S. A. *Konstitutsionnoye pravo Rossii. Uchebnyy kurs* [Constitutional law of Russia. Training course]. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2019. 936 p.
2. Avakyan S. A. *Konstitutsiya Rossii: priroda, evolyutsiya, sovremennost* [The Constitution of Russia: nature, evolution, modernity. Moscow, RYUID Publ., 2000. 528 p.
3. Avakyan S. A. [Problems of constitutional socio-political rights and freedoms of citizens of the Russian Federation: a new reality]. In: *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11: Pravo* [Bulletin of Moscow University. Episode 11: Law], 2017, no. 1, pp. 3–34.
4. Aleksikova O. E. *Realizatsiya konstitutsionnogo prava na zhilishche v sovremennoy Rossii* [Implementation of the constitutional right to housing in modern Russia]. Orel, RANKhiGS Publ., 2016. 128 p.
5. Bagdasaryan V. E. *Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii v kontrole stranovogo i kontrolnogo analiza* [The Constitution of the Russian Federation in the control of country and control analysis]. Moscow, Dukhovnoye prosveshcheniye Publ., 2019. 296 p.
6. Badulina E. V. *Obespecheniye konstitutsionnogo prava grazhdan na zhilishche organami mestnogo samoupravleniya: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Ensuring the constitutional right of citizens to housing by local governments: abstract of Cand. Sci. thesis in Legal sciences]. Moscow, 2010. 28 p.
7. Bondar N. S. [Harmonization of the legal and moral and ethical principles of the Constitution: the practice of constitutional justice]. In: *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya* [Journal of constitutional justice], 2018, no. 1, pp. 6–16.
8. Bondar N. S. [The constitutional category of personality dignity in the value dimension: theory and judicial practice]. In: *Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo* [Constitutional and municipal law], 2017, no. 4, pp. 19–31.
9. Bondar N. S. [The Constitution of Russia in the context of global changes in legal life: from political illusions to legal realism]. In: *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian law], 2018, no. 12, pp. 18–32.
10. Vodkina T. P. *Konstitutsionnoye pravo grazhdan na zhilishche: teoreticheskiye osnovy i normativno-pravovyye osobennosti v subyektakh Rossiyskoy Federatsii: dis. ... kand. yurid. nauk* [The citizens' constitutional right to housing: theoretical foundations and regulatory and legal features in the constituent entities of the Russian Federation: Cand. Sci. thesis in Legal sciences]. Moscow, 2011. 176 p.
11. Gerasimov R. A. *Konstitutsionnoye pravo na zhilishche i mekhanizm yego realizatsii: dis. ... kand. yurid. nauk* [The constitutional right to housing and the mechanism for its implementation: Cand. Sci. thesis in Legal sciences]. Kolomna, 2005. 218 p.
12. Griбанov V. P. *Osushchestvleniye i zashchita grazhdanskikh prav* [Implementation and protection of civil rights]. Moscow, Statut Publ., 2001. 410 p.
13. Golomanchuk E. V. *Konstitutsionnoye pravo grazhdan na zhilishche v Rossiyskoy Federatsii: dis. ... kand. yurid. nauk* [The citizens' constitutional right to housing in the Russian Federation: Cand. Sci. thesis in Legal sciences]. Volgograd, 2006. 194 p.
14. Dolgosheev M. A. *Obespecheniye prava na zhilishche i realizatsiya zhilishchnoy politiki v RF: konstitutsionno-pravovyye problemy i puti ikh resheniya: dis. ... kand. yurid. nauk* [Ensuring the right to

- housing and the implementation of housing policy in the Russian Federation: constitutional and legal problems and ways to solve them: Cand. Sci. thesis in Legal sciences]. Yelets, 2010. 172 p.
15. Ivanenko V. A., Ivanenko V. S. *Sotsialnyye prava cheloveka i sotsialnyye obyazannosti gosudarstva: mezhdunarodnyye i konstitutsionno-pravovyye aspekty* [Social human rights and social obligations of the state: international and constitutional and legal aspects]. St. Petersburg, Yuridicheskiy tsentr Press Publ., 2003. 402 p.
 16. Kenenova I. P., Troitskaya A. A., Shustrov D. G. *Sravnitelnoye konstitutsionnoye pravo v doktrine i sudebnykh resheniyakh* [Comparative constitutional law in doctrine and judicial decisions]. Moscow, URSS Publ., KRASAND Publ., 2015. 709 p.
 17. Kenenova I. P. [Constitutionalism and political leadership in the countries of Central and Eastern Europe: problems and prospects]. In: *Sravnitelnoye konstitutsionnoye obozreniye* [Comparative constitutional review], 2018, no. 5, pp. 11–41.
 18. Krashenninikov P. V. *Zhilishchnoye pravo* [Housing law]. Moscow, Statut Publ., 2020. 432 p.
 19. Lebedev A. V. *Politicheskiye prava i svobody grazhdan Rossiyskoy Federatsii: Konstitutsionno-pravovoye issledovaniye: aftoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Political rights and freedoms of citizens of the Russian Federation: Constitutional and legal research: Cand. Sci. thesis in Legal sciences]. Chelyabinsk, 2003. 38 p.
 20. Lebedev V. A. [Constitutional development of Russia]. In: *LEX RUSSICA*, 2018, no. 11, pp. 16–22.
 21. Mazaev V. D. [Deformation of the Russian constitutional economic model: assessment and response options]. In: *Sravnitelnoye konstitutsionnoye obozreniye* [Comparative constitutional review], 2017, no. 6, pp. 115–130.
 22. Malyukova L. V. *Realizatsiya konstitutsionnogo prava cheloveka na zhilishche v Rossiyskoy Federatsii v sovremennykh usloviyakh: dis. ... kand. yurid. nauk* [Implementation of the constitutional human right to housing in the Russian Federation in modern conditions: Cand. Sci. thesis in Legal sciences]. Moscow, 2004. 192 p.
 23. Martkovich I. B. *Konstitutsionnoye pravo na zhilishche* [Constitutional right to housing]. Moscow, VYUZI Publ., 1979. 88 p.
 24. Maslov V. F. *Zashchita zhilishchnykh prav grazhdan* [Protecting the citizens' rights to housing]. Kharkov, Izdatelstvo Kharkovskogo un-ta Publ., 1970. 208 p.
 25. Matinskaya M. Yu. *Realizatsiya konstitutsionnogo prava grazhdan na zhilishche v Rossiyskoy Federatsii (problemy munitsipal'no-pravovogo obespecheniya): dis. ... kand. yurid. nauk* [Implementation of the citizens' constitutional right to housing in the Russian Federation (problems of municipal legal support): Cand. Sci. thesis in Legal sciences]. Moscow, 2011. 207 p.
 26. Savenkov A. N. *Transformatsii prav cheloveka v sovremennom mire* [Transformations of human rights in the modern world]. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2019. 255 p.
 27. Stepanova I. V. *Konstitutsionnyye prava i svobody cheloveka i grazhdanina v Rossiyskoy Federatsii v oblasti kultury: dis. ... kand. yurid. nauk* [Constitutional rights and freedoms of the person and citizen in the Russian Federation in the field of culture: Cand. Sci. thesis in Legal sciences]. Moscow, 2010. 26 p.
 28. Sverdlyk G. A. Fundamentals of housing legislation of the USSR and the Union republics and the development of the housing legislation principles]. In: Krasavchikov O. A., ed. *Osnovy sovetskogo zhilishchnogo zakonodatel'stva: mezhvuz. sbornik nauchn. trudov* [Fundamentals of Soviet housing legislation: interuniversity collection of scientific works]. Sverdlovsk, 1981, pp. 25–35.
 29. Sedugin P. I. *Zhilishchnoye pravo* [Housing law]. Moscow, Norma Publ., 2004. 320 p.
 30. Sivachev V. S. [Constitutional right to housing: its limits and restrictions]. In: *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 2018, no. 1, pp. 112–116.
 31. Streltsyn B. E. *Problemy realizatsii i zashchity konstitutsionnogo prava na zhilishche v Rossiyskoy Federatsii: dis. ... kand. yurid. nauk* [Problems of implementation and protection of the constitutional right to housing in the Russian Federation: Cand. Sci. thesis in Legal sciences]. St. Petersburg, 2004. 177 p.
 32. Tolstoy Yu. K. *Zhilishchnoye pravo* [Housing legislation]. Moscow, Prospekt Publ., 2015. 192 p.
 33. Farshatov I. A. *Zhilishchnoye zakonodatel'stvo: praktika primeneniya, teoreticheskiye voprosy* [Housing legislation: application practice, theoretical issues]. Moscow, INFRA-M Publ., 2001. 272 p.
 34. Khabrieva T. Ya. [Law before the challenges of digital reality]. In: *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian law], 2018, no. 9, pp. 5–16.
 35. Khabrieva T. Ya., Chirkin V. E. [Theory of the modern constitution]. In: Khabrieva T. Ya., Chirkin V. E. *Izbrannyye trudy. T. 2* [Selected works. Vol. 2]. Moscow, 2018. 319 p.

36. Frolov A. A. *Konstitutsionnoye pravo na zhilishche v Rossiyskoy Federatsii i stranakh SNG: sravnitelno-pravovoye issledovaniye: dis. ... kand. yurid. nauk* [Constitutional right to housing in the Russian Federation and CIS countries: a comparative legal study: Cand. Sci. thesis in Legal sciences]. Saratov, 2021. 234 p.
37. Chernavin Yu. A. [Human rights and the rights of society as a system: a philosophical view on the problem]. In: *LEX RUSSICA*, 2018, no. 5, pp. 7–18.
38. Chepurinov A. A. *Pravovoy status lichnosti v Rossiyskoy Federatsii: konstitutsionnyye osnovy garantirovaniya: dis. ... kand. yurid. nauk* [The legal status of the individual in the Russian Federation: the constitutional foundations of guaranteeing: Cand. Sci. thesis in Legal sciences]. Rostov-on-Don, 2006. 239 p.
39. Chirkin V. E. [The Constitution and the social state in a comparative dimension]. In: *Trudy instituta gosudarstva i prava rossiyskoy akademii nauk. Konstitutsiya: sravnitelno-pravovoye issledovaniye* [Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. Constitution: a comparative legal study], 2008, no. 6, pp. 5–36.
40. Shatilina A. S. [Human rights on the Internet: the problem of recognizing the right to access the Internet]. In: *Pretsedenty Yevropeyskogo Suda po pravam cheloveka* [Precedents of the European Court of Human Rights], 2018, no. 1, pp. 38–46.
41. Shustrov D. G. [Material limits of changing the constitution of the Russian Federation]. In: *Pretsedenty Yevropeyskogo Suda po pravam cheloveka* [Constitutional and municipal law], 2018, no. 7, pp. 17–22.
42. Fadeeva E. V. [Ensuring the citizens' rights to housing as a subject of municipal activity]. In: *Agrarnoye i zemelnoye pravo* [Agrarian and land law], 2008, no. 9, pp. 125–128.
43. Barroso L. R. Here, there, and everywhere: human dignity in contemporary law and in the transnational discourse. In: *Boston college international and comparative law review*, 2012, vol. 35, iss. 2, pp. 330–393.
44. Benhabib S. *Dignity in Adversity: Human Rights in Troubled Times*. Cambridge, 2011. 312 p.
45. Bentham J. *Deontology; or, the science of morality: in which the harmony and co-incidence of duty and self-interest, virtue and felicity, prudence and benevolence, are explained and exemplified*. Vol. 2. London, Edinburgh, 1834. 354 p.
46. Cerf V. G. Internet access is not a human right. In: *The New York Times*, 2012. Available at: <https://www.nytimes.com/2012/01/05/opinion/internet-access-is-not-a-humanright.html> (accessed: 09.01.2023).
47. Craig P. R. The self-imposed impotence of the Russian and Chinese governments. Abstract at: <https://www.paulcraigroberts.org/2018/08/12/the-self-imposed-impotence-of-the-russianand-chinese-governments> (accessed: 09.01.2023).
48. Fontanelli F. The court of justice of the European Union and the illusion of balancing in internet-related disputes. In: Pollicino O., Romeo G., eds. *The internet and constitutional law. The protection of fundamental rights and constitutional adjudication in Europe*. London, New York, 2016. P. 94–118.
49. Glensy R. D. The right to dignity. In: *Columbia Human Rights Law Review*, 2011, vol. 43, no. 1, pp. 65–42.
50. Greenhalgh T., Robert G., Macfarlane F., et al. Storylines of research in diffusion of innovation: a meta-narrative approach to systematic review. In: *Social Science & Medicine*, 2005, vol. 61. DOI: 10.1016/j.socscimed.2004.12.001.
51. Habermas J. The concept of human dignity and the realistic utopia of human rights. In: *Metaphilosophy*, 2010, vol. 41, no. 4, pp. 464–480.
52. Hennette-Vauchez S. A Human Dignitas? Remnants of the ancient legal concept in contemporary dignity jurisprudence. In: *International Journal of Constitutional Law*, 2011, vol. 9, iss. 1, pp. 32–57.
53. Kraynak R. P., Tinder G., eds. *In Defense of Human Dignity: Essays for Our Times*. Notre Dame, Indiana, 2003. 268 p.
54. Jackson V. C. Constitutional dialogue and human dignity: states and transnational constitutional discourse. In: *Montana Law Review*, 2004. Abstract at: <https://scholarworks.umt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2305&context=mlr> (accessed: 09.01.2023).
55. Jamal F., Bertotti M., Lorenc Th., Harden A. Reviewing conceptualisations of community: reflections on a meta-narrative approach. In: *Qualitative Research*, 2015. Abstract at: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.979.1278&rep=rep1&type=pdf> (accessed: 09.01.2023).
56. Kateb G. *Human Dignity*. Cambridge, 2011. 256 p.
57. Mccrudden Ch. Human dignity and judicial interpretation of human rights. In: *European Journal of International Law*, 2008, vol. 19, iss. 4, pp. 655–724.
58. Muders S. Natural good theories and the value of human dignity. In: *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*, 2016, vol. 25, iss. 2, pp. 239–249.
59. O'Mahony C. There is no such thing as a right to dignity. In: *International Journal of Constitutional Law*,

- 2012, vol. 10, iss. 2. DOI: 10.1093/icon/mos010.
60. Schachter O. Human dignity as a normative concept. In: *American Journal of International Law*, 1983, vol. 77, iss. 4, pp. 848–854.
61. Schroeder D., Bani-Sadr A. H. Dignity in the 21st century: Middle East and West. Springer, 2017. 101 p.
62. Shakhrai S., Yanik A. On the constitutional model of the Russian economy. In: *Russian Law Journal*, 2018, vol. VI, no. 2, pp. 73–92.
63. Shershow S. C. Deconstructing dignity: a critique of the right-to-die debate. Chicago university press, 2014. 216 p.
64. Weiler A. M., Hergesheimer C., Brisbois B. Food sovereignty, food security and health equity: a meta-narrative mapping exercise. In: *Health Policy and Planning*, 2015, vol. 30, iss. 8. DOI: 10.1093/heapol/czu109.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Певцова Наталья Сергеевна – аспирант кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова;
e-mail: natalipevtsova@bk.ru

Певцова Елена Александровна – доктор юридических наук, доктор педагогических наук, профессор кафедры инновационных технологий исторического, обществоведческого и правового образования Государственного университета просвещения;
e-mail: mo_mgou@mosreg.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Natalia S. Pevtsova – Postgraduate student, Department of Constitutional and Municipal Law, Lomonosov Moscow State University;
e-mail: natalipevtsova@bk.ru

Elena A. Pevtsova – Dr. Sci. (Law), Dr. Sci. (Pedagogy), Prof., Department of Historical Technologies, Social Science and Legal Education, State University of Education;
e-mail: mo_mgou@mosreg.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Певцова Н. С., Певцова Е. А. Конституционные и теоретико-правовые основы реализации права на жилище // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2023. № 1. С. 17–33.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-17-33

FOR CITATION

Pevtsova N. S., Pevtsova E. A. Constitutional and Theoretical and Legal Basis for the Realization of the Right to Housing. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2023, no. 1, pp. 17–33.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-17-33

УДК 342.31

DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-34-44

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Тупиков Н. В.*Саратовская государственная юридическая академия**410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1, Российская Федерация*

Аннотация

Цель. Выявить значение термина «конституционно-правовой режим». Охарактеризовать конституционный строй современной России, построить прогноз развития конституционно-правовых отношений.

Процедура и методы. Рассмотрены вопросы от общих теоретических понятий к конкретным отношениям в ретроспективе и перспективе. Использованы методы: эмпирические, теоретические, диалектический, исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой.

Результаты. Предложено определение конституционно-правового режима. Выявлен ряд сложностей, обусловленных неоднозначным характером его развития в России. Обоснован ряд положений, направленных на устранение противоречий данного развития.

Теоретическая и/или практическая значимость. Обоснованы положения о конституционно-правовом режиме, которые не были достаточно отражены в науке. Разработаны рекомендации по направлениям совершенствования законов. Статья может быть использована при подготовке учебных материалов.

Ключевые слова: конституционно-правовой режим, конституционно-правовое регулирование, свобода и права человека, власть, суверенитет, идеология

THE CONSTITUTIONAL LAW REGIME IN MODERN RUSSIA

N. Tupikov*Saratov State Law Academy**ul. Volskaya 1, Saratov 410056, Russian Federation*

Abstract

Aim. To identify the meaning of the term “constitutional legal regime.” To characterize the constitutional system of modern Russia, to make a forecast for the development of constitutional and legal relations.

Methodology. Questions from general theoretical concepts to specific relationships in retrospect and perspective are considered. Methods used: empirical, theoretical, dialectical, historical, formal-legal, comparative-legal methods.

Results. The definition of the constitutional law regime is given. A number of challenges connected with the controversial development of this regime in Russia are identified. A number of propositions on the removal of this antagonism are substantiated.

Research implications. The provisions in the constitutional law regime are justified which were insufficiently reflected in science. The recommendations for improving the legislation are given. The article can be used in the preparation of educational materials.

Keywords: constitutional law regime, constitutional law regulation, human freedom, human rights, authority, sovereignty, ideology.

Введение

Проводимые в России в начале 90-х гг. XX в. конституционные реформы, связанные с преобразованием социального строя в современный конституционный строй, носили масштабный и стремительный характер, изменили ключевые принципы жизни российского общества. Основными целями воздействия на общественные отношения новых для России данного периода принципов были: закрепление идей ценности прав человека и ограничение роли государства в жизнедеятельности человека. В реализации современных конституционно-правовых принципов не обошлось без сложностей, которые обсуждаются в научных работах и в практической плоскости.

Существенную неопределённость в правоприменение вносят изменения порядка международных отношений во втором и третьем десятилетиях XXI в. Парадигма глобализации мирового общественного развития, основанная на схожести конституционных институтов ряда государств, их философско-мировоззренческих основ, тесно связана с происходящими трансформациями. Данные изменения, будучи мало исследованными, проявляют в правовых ценностях, находящихся в основах конституционного строя множества стран, в т. ч. и России, те их стороны, которым ранее не уделялось достаточного внимания как в науке, так и в практике реализации последних лет. Важнейшая роль в данных процессах принадлежит конституционно-правовому режиму, в т. ч. режиму властвования, который, по справедливому утверждению профессора В. Т. Кабышева, «будет определять и в будущем основные моменты нашего бытия, в т. ч. и в осуществлении прав и свобод человека» [4, с. 98].

В данной статье предлагаем рассмотреть вопросы формирования современного конституционно-правового режима в России.

Конституционно-правовой режим: понятие и элементы

Понятие «государственный режим» в науке конституционного права считается одним из трёх основных элементов формы государства, наряду с формами правления и государственно-территориального устройства. Этот термин в российской науке стал активно использоваться в первое десятилетие XXI в., до этого употреблялось понятие «политический режим», а в советское время, пишет В. Т. Кабышев, ни первое, ни второе не употреблялись, поскольку в литературе по советскому государственному (конституционному) праву функциональная характеристика механизма осуществления государственной власти заменялась понятием «тип демократии» [4, с. 99]. Политический режим как практика функционирования всех политических институтов, включая государство, политические партии, массовые общественные организации и движения и др., изучается специальной наукой – политологией. Государственный режим исследуется государствоведческими науками и используется для отражения форм, способов, приёмов и методов деятельности государства, что позволяет дать его функциональную характеристику, рассматривая его в процессе осуществления государственной власти [7, с. 140].

Государственный режим взаимосвязан с формой правления, являющейся моделью организации и взаимоотношений высших органов государственной власти. Основным фактором выступает фактическая сторона таких отношений. С точки зрения политологического подхода различаются 3 основных типа режимов: *демократический, авторитарный и тоталитарный*. С точки зрения конституционного права выделяют следующие государственные режимы: *абсолютистский, министерский, президентский, дуалистический, партотократический* [4, с. 101]. Государственно-правовой режим – это отражение степени и форм развития демократии, прав и свобод человека на определённом историческом этапе.

При этом формы и способы государственного-правового регулирования могут быстро изменяться [4, с. 100].

Категория «конституционно-правовой» (или «конституционный») режим встречается в научной литературе достаточно редко. С помощью этой категории из разновидностей отраслевых правовых режимов выделяется особый режим конституционного права, имеющий свою специфику, обусловленную предметом данной отрасли. Ввиду, видимо, отсутствия широко обсужденного понятия «конституционно-правовой режим», его устоявшегося определения не имеется. В исследованиях данный термин применяется к узкой сфере общественных отношений для обозначения совокупности норм и принципов, задействованных в их регулировании (конституционно-правовые режимы государственной границы, чрезвычайного положения, рабочего времени и т. п.).

В ряде статей предпринимаются попытки определить понятие «конституционно-правовой режим» в качестве самостоятельной категории. Профессор А. Ф. Малый, в частности, считает, что конституционно-правовой режим – это закреплённая конституцией и законом совокупность прав, обязанностей и ограничений, применяемых при наступлении законодательно предусмотренных условий и действующих в отношении определённого или неопределённого круга субъектов – физических и юридических лиц, органов государства [10, с. 148–149].

В. В. Барбин пишет, что конституционно-правовой режим – это «особый порядок конституционно-правового регулирования», который выражается в сочетании юридических средств, определённых: для создания желаемого социального состояния; для удовлетворения интересов субъектов конституционного права; специфический порядок деятельности субъектов в разных сферах, и прежде всего государственной; система условий и методов осуществления конституционно-правового регулирования [2, с. 36].

П. И. Осипов определяет конституционно-правовой режим как «комплексное

юридическое средство», имеющее назначение в виде: регулирования, охраны общественных отношений; воздействия на поведение субъектов конституционного права, для достижения законных целей, обеспеченных организационными, материальными и иными мерами [12, с. 131].

На наш взгляд, в указанных определениях в недостаточной мере содержатся существенные характеристики рассматриваемого понятия, прежде всего, обусловленные предметом конституционного права, который в силу его роли среди иных отраслей права в общественных отношениях наиболее всего насыщен политическим содержанием. В этой связи смысл понятия конституционно-правового режима связан, в частности, с режимами государственным и политическим, что отличает его от теоретико-правовой конструкции правового режима.

Профессор В. Т. Кабышев определяет конституционный режим как «осуществление власти в государстве в формах, методах и способах, адекватных сущности конституции страны. Конституционный режим – это конституционный строй государства в действии» [4, с. 101]. Поддерживая в целом позицию, предложенную профессором В. Т. Кабышевым, необходимо обратить внимание на отдельные стороны рассматриваемого понятия.

Можно заключить, что существенные характеристики конституционно-правового режима в государстве не являются неизменными, поскольку образующие его элементы синергетически взаимосвязаны, постоянно взаимодействуют между собой. Данная взаимосвязь сложна, прежде всего, многообразием элементов конституционно-правового режима, сложностью самих названных элементов, их межотраслевым характером. Так, среди них можно выделить элементы правовой, психологической, политической, экономической направленности.

В приведённом определении В. Т. Кабышев использует термин «конституционный», а не «конституционно-правовой». Несмотря на схожесть данных терминов, вплоть до тождественности, по-нашему

мнению, термин «конституционно-правовой» наиболее подчёркивает связь осуществления власти с правом. Таким образом, конституционно-правовой режим следует определить как осуществление власти в государстве, гарантирование прав и свобод человека и гражданина, постоянное повышение его жизненного уровня и создание условий для развития производства в целом, в формах, методах и способах, адекватных сущности конституции на конкретном историческом этапе. Синергетический, т. е. самоорганизующийся характер взаимосвязи его элементов позволяет сделать вывод, что это конституционный строй в действии, его идеологическая плоскость, плоскость принципов и норм права объединяются с фактическими общественными отношениями в рассматриваемом понятии.

Необходимо обратить внимание ещё на один аспект. В приведённых выше определениях, в частности П. И. Осипова и В. В. Барбина, можно наблюдать некоторое смешение понятий «конституционно-правового режима» и «конституционно-правового регулирования». В. В. Барбин рассматривает данный режим как «особый порядок конституционно-правового регулирования»; П. И. Осипов – более узко, как «комплексное юридическое средство». В этой связи указанные понятия следует разделить, поскольку они имеют различные функциональные предназначения.

Особенность конституционно-правового регулирования, по мнению профессора И. Е. Фарбера, состоит в конституционном характере воздействия норм права на общественные отношения и поведение их участников. Руководствуясь классовой сущностью конституций, им обосновывалось, что данный вид правового регулирования больше, чем иные виды, политически насыщен. Им разделялось социальное и юридическое назначение конституционного регулирования. Социальное состоит в обеспечении народного суверенитета, а юридическое – в обеспечении конституционной законности [15, с. 3–4].

В современных работах, отмечает А. В. Юрковский, термин «конституцион-

но-правовое регулирование» используется достаточно широко. При этом в большинстве из них он не рассматривается в качестве самостоятельной категории, воспринимается как данность, его характеристики не учитываются, не выявляются. С этим приходится согласиться.

На основе анализа ряда специфических черт А. В. Юрковский приходит к выводу, что конституционно-правовое регулирование представляет собой [17]:

- разновидность правового регулирования;

- целенаправленную деятельность людей в условиях определённой общественно-экономической формации, факторов функционирования конкретного общества, его политической системы;

- выражение доминирующей воли наиболее влиятельных социальных общностей и социального компромисса посредством специально уполномоченных субъектов, осуществляемое с целью распространения определённых мировоззренческих ценностей в качестве общеобязательных.

Конституционно-правовое регулирование обеспечивается материальными и организационными мерами, включая принуждение, имеет языковые и поведенческие формы, объективируется в виде формально определённой информации о видах, формах, пределах общеобязательного либо возможного поведения в наиболее значимых отношениях личности и общества, общества и государства, личности и государства [17, с. 60].

В предложенных определениях сущность конституционно-правового регулирования, несмотря на политическую насыщенность, связывается с его инструментальным содержанием, механизмом и средствами правового регулирования.

Таким образом, можно заключить, что конституционно-правовое регулирование осуществляется при определённом конституционно-правовом режиме, который детерминирует характер применяемых в правовом регулировании средств; эти понятия тесно связаны, но в указанном смысле различаются.

Характеристика конституционно-правового режима в современной России

Ввиду указанного в предыдущем разделе характеристика конституционно-правового режима в современной России предполагает исследование определённой динамики развития основных его элементов, которые в своём сочетании специфически отражаются в содержании конституционного строя страны. Поскольку решающим в этом контексте является осуществление власти, в первую очередь рассмотрим данный элемент. С учётом сложности и неоднозначного характера его развития заострим при этом внимание на некоторых исторических предпосылках.

Изменение конституционно-правового режима – это, прежде всего, изменение уровня и форм демократии, прав и свобод человека. История Российского государства специфична известными крайними формами, методами и способами таких изменений, что, в частности, нашло отражение в общепринятой периодизации истории его конституционного права на монархический, советский и современный периоды. Переход от одного типа общественного строя к другому всегда сопровождался радикальными переменами форм дальнейшего развития (принятие Конституции РСФСР 1918 г. в результате Октябрьской революции 1917 г.; Конституции СССР 1924 г. в результате гражданской войны; распад Союза ССР в 1991 г., принятие Конституции РФ в 1993 г. также проводились в чрезвычайных обстоятельствах). Несомненно, что в данных событиях ключевую роль занимала политика, осуществление власти, что в совокупности с иными факторами привело к известным результатам. В этой связи актуально их дальнейшее осмысление с точки зрения исторических, политологических наук. В настоящей работе рассмотрим их с точки зрения науки российского конституционного права.

Роль, отводимая политике, неравнозначна роли права, которое выполняет собственные функции. Так, право, с од-

ной стороны, становится средством осуществления власти, а с другой – мерой справедливости для всех участников общественных отношений. Таким образом, для конституционного права актуальны вопросы: какие средства и в рамках какой концепции справедливости применимы? в каком случае это будет эффективно?

Выше отмечалось, что среди всех отраслей права именно конституционное право наиболее насыщено политическим содержанием, поэтому в науке и практике конституционного права вырабатываются категории, тесно связанные с политологией и политикой. Так, в частности, в науке конституционного права, говоря о политических организациях, принято их классифицировать, и самой распространённой классификацией является деление данных организаций на левые, центристские и правые в зависимости от реализуемых ими известных идей. С этой точки зрения в вышеуказанных исторических событиях, на наш взгляд, наблюдаются крайние формы, методы и способы перехода от правой идеи к левой и наоборот, в чём, видимо, состоит специфическая черта конституционно-правового развития России.

Распад СССР и принятие на референдуме в 1993 г. Конституции РФ вновь знаменовали крайний переход от социалистических к либеральным ценностям развития. Президент РФ 30 сентября 2022 г. на церемонии подписания договоров о принятии в Россию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области и образовании новых субъектов РФ отметил в своём обращении, что события 1991 г. являются «трагедией распада Советского Союза», обернувшейся «национальной катастрофой»¹. Этими же событиями, в свою очередь, было завершено существование так называемого биполярного мира, основанного на противо-

¹ Подписание договоров о принятии ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей в состав России // Президент России: [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/69465> (дата обращения: 05.10.2022).

стоянии указанных ценностей в науке и практике, что стало основой парадигмы глобализации дальнейшего мирового общественного развития.

В 2018 г., к 25-летию юбилею Конституции РФ, профессором В. Т. Кабышевым был организован заочный конституционный диалог ведущих российских конституционалистов, учёных-государствоведов, которые в своих работах анализировали проблемы современного конституционного развития России: ряд проблем теоретико-методологического характера; проблемы в реализации разделения властей и федерализма, вопросы социальной справедливости; проблемы конституционного обеспечения свободы человека в России. Актуальным в этой связи было и обсуждение форм изменения Конституции РФ [1].

Необходимо отметить, что данные проблемы в той или иной мере характерны для всех государств, носителей аналогичных с Россией конституционных ценностей. Однако в России имеются особенности их реализации, обусловленные историческими и культурными факторами, что побуждало ряд авторов высказывать мнения: о «болезни самоотречения» российского общества [6]; а некоторых – о несоответствии закреплённых в Конституции РФ принципов российской национальной идентичности, необходимости принятия новой Конституции. В числе последних авторы фундаментального исследования «Национальная идея России» констатирующие: кризисное состояние современного российского общества (замедление экономического развития, углубление социального расслоения, деградация социальной сферы, рост коррумпированности власти, её несменяемость и др.), называвшие в качестве одной из причин этого действующую Конституцию, имеющую в основе либеральные ценности, оказавшиеся нежизнеспособными и не отвечающими интересам большинства граждан [11, с. 4021–4022]. Профессор Ю. И. Скуратов в 2018 г. называл этот вывод крайним выражением позиции сторонников поправок

к Конституции РФ, в т. ч. её масштабных изменений [13, с. 56].

Профессор В. Д. Мазаев указывал на возможность системных изменений по вопросам понятия современного демократического государства во взаимосвязи с ценностями свободной рыночной экономики и социальной справедливости, переосмысления концепции социальной справедливости [8]. Продолжая исследование данных вопросов, В. Д. Мазаев пишет о концепции «нравственного государства» [9].

Принятый в 2020 г. Закон о поправке к Конституции РФ¹ отразил «точечный» подход законодателя к изменениям в Конституцию, большинство из них посвящено механизму осуществления власти, отдельные положения – вопросам социальной справедливости; на содержание основных принципов конституционного строя это существенно не повлияло.

Государственный переворот в Республике Украине в 2014 г., проведение 16 марта 2014 г. референдума и принятие Республики Крым и города федерального значения Севастополя в состав Российской Федерации, проведение референдумов 23–27 сентября 2022 г. и принятие ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей в состав России, задействование на территории последних мероприятий военной обороны с привлечением Вооружённых Сил РФ в совокупности с военным, политическим и экономическим воздействием со стороны США и Европейского Союза создали существенную угрозу суверенитету российского государства². Эти обстоятельства в совокупности с имеющимися проблемами реализации закреплённых в Конституции РФ форм демократии и прав и свобод человека вновь в истории России крайне актуализируют вопросы формирования рассматриваемого конституционно-правового режима, при котором достигну-

¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Российская газета. 2020. 16 марта.

² Красная линия Владимира Путина // События недели. Итоги и факты. 2022. 8 марта.

тый уровень гарантий был бы сохранён и было обеспечено дальнейшее развитие.

Профессор С. Ю. Глазьев связывает современную эскалацию международной военно-политической напряжённости со сменой технологических и мирохозяйственных укладов. В такие периоды, пишет он, происходит фундаментальное изменение экономики на основе новых технологий и институтов, разрушение старого и формирование нового миропорядка, сопровождающиеся резкой дестабилизацией системы международных отношений, сменой лидеров мирового экономического развития, что, как показывает опыт, до сих пор опосредовалось мировыми войнами [3, с. 188]. Обращает на себя внимание в этой связи замечание Президента РФ в вышеуказанном обращении: «западные страны веками твердят о том, что они несут другим народам свободу и демократию. Всё с точностью до наоборот: вместо демократии – подавление и эксплуатация; вместо свободы – порабощение и насилие. Весь однополярный миропорядок по своей сущности антидемократичен и несвободен, он лжив и лицемерен насквозь»¹. Названные и иные обстоятельства свидетельствуют о многочисленных отступлениях в ряде государств мира от парадигмы глобализации мирового общественного развития, что неизбежно затрагивает формирование конституционно-правового режима в России и множестве иных государств, создаёт в нём факторы неопределённости.

Неудивительно, что профессор В. Д. Зорькин, выступая 29 июня 2022 г. на Петербургском юридическом форуме, обратил внимание на возникшую в российском обществе активность вследствие названных событий, а также на вопрос выработки и признания государственной идеологии, отметив, что это «представляется, как минимум, несвоевременным,

а как максимум – опасным, поскольку он чреват очередным расколом на "белых" и "красных"»². При этом В. Д. Зорькин считает, что сама идея конституционализма может выступать в качестве самостоятельной идеологии для дальнейшего развития, чему противопоставляет феномен «эксклюзивной тоталитарной демократии». С актуальностью поднятых В. Д. Зорькиным проблем необходимо согласиться.

Но несмотря на имеющееся в Конституции РФ положение пп. 1 и 2 ст. 13 об идеологическом многообразии и недопустимости установления в качестве государственной или обязательной никакой идеологии, сам текст Конституции РФ несёт в себе определённую идеологию. В силу характера его разработки и содержания профессор В. Е. Чиркин называет такую идею «либерально-полусоциальной капиталистической» [16].

Единственный известный путь, по которому ведёт закреплённая в Конституции РФ модель развития, – это путь в эпоху постиндустриализма. Ключевыми факторами перехода общества в постиндустриальный период считаются: более высокая, чем в промышленности, доля населения, занятого в сфере услуг; приоритет знаний, информации как основы инновационной экономики; рост благосостояния народа, не занятого более в материальном производстве, связанные с этим изменения шкалы социальных ценностей на интеллектуальный рост и совершенствование творческих способностей [14].

Вместе с тем понятие «постиндустриализм» не имеет достаточной определённости в практике применения и оставляет открытой проблему равенства. С учётом складывающихся исторических, политических, экономических обстоятельств данная проблема приобретает ранее непредсказуемые формы в праве, как на наднациональном, так и на национальном уровнях. «Расизм –

¹ Подписание договоров о принятии ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей в состав России // Президент России: [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/69465> (дата обращения: 05.10.2022).

² Зорькин В. Право России: Альтернативы и риски в условиях глобального кризиса // Российская газета: [сайт]. URL: <https://rg.ru/2022/06/29/pravo-rossii-alternativy-i-riski-v-usloviiah-globalnogo-krizisa.html> (дата обращения: 06.10.2022).

оборотная сторона национального государства», – отмечает В. Фадеев, председатель Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, – «Запад использует это оружие, и его нисколько не смущает противоречие с правами и свободами индивидуума»¹. Одновременно с этим только по официальным данным, указанным в докладах о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ за 2019–2021 гг., в России сохраняются высокая степень расслоения населения на бедных и богатых, высокая потребность населения в обеспечении социальной справедливости, в 2021 г. к этому добавился ещё и высокий запрос на безопасность².

Профессор В. Т. Кабышев пишет, что «именно политико-правовая культура советской политической системы явилась её "ахиллесовой пятой"». В этой связи он отмечает выводы политолога О. В. Криштановской, констатирующей «тревожные» признаки возврата к прежним советским технологиям: опора на административный ресурс; отсутствие ясных для общества целей; наличие «системы имитантов» (подделок, имитирующих партий, общественных организаций, оппозиций), что подконтрольно «сверху». Он заключает: «мы боимся любого начальника, мы не боимся ни землетрясений, ни пото-

пов, ни пожаров, ни воин, ни терактов. Мы боимся свободы и не знаем, что с ней делать. Вот российский парадокс. В этих суждениях квинтэссенция психологии власти в России» [5, с. 124].

Из вышесказанного можно заключить, что отсутствие конституционно-правового разрешения вопросов идеологии в сочетании с неопределённостью, складывающейся на наднациональном и национальном уровнях правового регулирования, во многом несёт в себе риск наступления последствий, которых хотелось бы избежать, и что крайне актуализирует данные вопросы.

Предложенная В. Д. Зорькиным идея конституционализма как идеологии заслуживает пристального научного и практического внимания. Конституционализм, в силу интегративного характера конституционного права, его специфического предмета как науки и отрасли права, имеет существенный потенциал для объединения различных по своему отраслевому характеру идей и практик, поскольку включает в себя философию конституционного мировоззрения и практику его реализации в форме конституции государства [4, с. 93]. Вряд ли в настоящее время можно утверждать, что философия конституционализма, несмотря на её фактическое отражение в виде конституции, в её истинном смысле когда-либо была реализована в полном мере. Содержание конституционализма зачастую подменяется в практике реализации отдельными его сторонами: экономическими, политическими свободами, суверенитетом государства, что наблюдается и на отдельных этапах развития конституционного строя России после принятия Конституции РФ 1993 г. Вместе с тем, в качестве альтернативы или наряду с «либерально-полусоциальной капиталистической», социалистической, идея конституционализма никогда не обозначалась как политико-правовая и экономическая теория.

Примечательны в этом смысле положения пп. 1–2 ст. 67.1 действующей Конституции РФ 1993 г., внесённые Законом РФ о поправке к Конституции в

¹ Фадеев В. Общность прав и свобод надо складывать на базе уважения ко всем народам // Российская газета: [сайт]. URL: <https://rg.ru/2022/05/04/fadeev-obshchnost-prav-i-svobod-nado-skladyvat-na-baze-uvazheniia-ko-vsem-narodam.html> (дата обращения: 06.10.2022).

² Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека за 2019 г. // Российская газета: [сайт]. URL: <https://rg.ru/2020/04/14/rg-publikuet-doklad-o-deiatelnosti-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-za-2019-god.html> (дата обращения: 08.10.2022); Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека за 2020 г. // Российская газета: [сайт]. URL: <https://rg.ru/2021/04/01/rg-publikuet-doklad-o-deiatelnosti-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-za-2020-god.html> (дата обращения: 08.10.2022); Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека за 2021 г. // Российская газета: [сайт]. URL: <https://rg.ru/2022/06/06/doklad-za-2021-god.html> (дата обращения: 30.01.2023).

2020 г., о правопреемстве России с Союзом ССР (законодателем в тексте используется также термин «правопродолжатель») на своей территории, а также о государственном единстве, основанном на тысячелетней истории, сохранении памяти предков, преемственности в развитии Российского государства. Вне всяких сомнений историческое, культурное наследие Российского государства монархического, советского и современного периодов имеется в разных формах в правосознании граждан России. В этой связи важнейшей задачей науки конституционного права на данном этапе представляется активная интеграция наиболее эффективных идей и практик различных периодов истории России, что позволит развить идею конституционализма в целом.

Итак, нами предпринята попытка характеристики основных элементов конституционно-правового режима в современной России, выделены специфические черты и перспективы его дальнейшего формирования. Наблюдаемая «деглобализация» влечёт «консервацию» имеющегося конституционно-правового режима, при этом нарастание сложившихся противоречий образует риски для стабильного развития, чему также способствует неопределённость модели этого развития. В связи с этим существенного внимания заслуживает идея конституционализма, обоснованного и реализованного в качестве идеологии, интегративный характер которой, с прогностической точки зрения, во многом позволяет обеспечить системность дальнейшего развития конституционного строя России на основах, закреплённых в действующей Конституции 1993 г.

Заключение

Подводя итог изложенному, выделим основные аспекты конституционно-правового режима современной России.

Предложено определение категории «конституционно-правовой режим». Указывалось, что в науке конституционного права России устоявшегося опреде-

ления данной категории не сложилось. Ряд авторов либо узко понимают её, либо отождествляют с конституционно-правовым регулированием и его средствами. Конституционно-правовой режим следует определить как осуществление власти в государстве, гарантирование прав и свобод человека и гражданина, постоянное повышение его жизненного уровня и создание условий для развития производства в целом, в формах, методах и способах, адекватных сущности конституции на конкретном историческом этапе. Элементы конституционно-правового режима синергетически взаимосвязаны, что обуславливает его характеристику как конституционного строя (идеологической плоскости, принципов и норм права, фактических общественных отношений) в действии. Конституционно-правовое регулирование складывается при определённом конституционно-правовом режиме. Данные категории тесно связаны, но функционально различаются.

Изменение конституционно-правового режима представляет собой, прежде всего, изменение уровня и форм демократии, прав и свобод человека. История Российского государства специфична известными крайними формами, методами и способами таких изменений. Наблюдаемые в настоящее время отступления от парадигмы глобализации мирового общественного развития влекут риск дестабилизации конституционно-правового режима, нарастания сложившихся противоречий, чему способствует неопределённость модели развития. Существенного внимания в этой связи заслуживает идея конституционализма, обоснованного и реализованного в качестве идеологии, её интегративный характер и потенциал обеспечения системности дальнейшего развития конституционного строя России на основах, закреплённых в действующей Конституции 1993 г.

Статья поступила в редакцию 25.10.2022.

ЛИТЕРАТУРА

1. 25 лет Конституции Российской Федерации: конституционный диалог / под ред. В. Т. Кабышева. Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2019. 380 с.
2. Барбин В. В. Конституционно-правовой режим: понятие и содержание // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2015. № 3. С. 35–38.
3. Глазьев С. Экономика будущего. Есть ли у России шанс? М.: Книжный мир, 2016. 640 с.
4. Кабышев В. Т. С Конституцией по жизни: избранные научные труды. М.: Формула права, 2013. 320 с.
5. Кабышев В. Т. Анализ психологии власти в работах конституционалистов советского и постсоветского этапов развития России // Государство и право. 2022. № 9. С. 122–127.
6. Кокотов А. Н. Конституция России и болезнь самоотречения // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 1. С. 11–15.
7. Конституционное право зарубежных стран: учебник / под ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М.: Норма, 2004. 832 с.
8. Мазаев В. Д. Конституция России — неоднозначность матрицы развития // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 3. С. 38–47.
9. Мазаев В. Д. Нравственное государство через конституционные аспекты экономики (в рамках дискуссии о проблеме нравственного государства и его российских особенностях, предложенной И. М. Рагимовым в связи с книгой С. Н. Бабурина «Нравственное государство») // Государство и право. 2021. № 7. С. 94–105.
10. Малый А. Ф. О понимании конституционно-правового режима // Государство. Право. Война (к 75-летию Победы советского народа в Великой Отечественной войне): мат-лы международной научной конференции / под ред. Н. С. Нижник. СПб., 2020. С. 143–149.
11. Национальная идея России. Т. VI / под общ. ред. С. С. Сулакшина. М.: Научный эксперт, 2012. 992 с.
12. Осипов П. И. К вопросу о конституционно-правовом режиме // Юрист Юга России и Закавказья. 2014. № 3-4. С. 128–135.
13. Скуратов Ю. И. Конституционная реформа в Российской Федерации (варианты развития конституционного процесса) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 3. С. 53–59.
14. Тупиков Н. В. Конституционное обеспечение рыночной экономики как условие постиндустриального преобразования России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 4. С. 46–51.
15. Фарбер И. Е. Конституционное регулирование в советском обществе // Проблемы конституционного права: межвуз. науч. сб. Вып. 1 (2) / отв. ред. И. Е. Фарбер. Саратов: Изд.-во. Сарат. ун-та, 1974. С. 3–14.
16. Чиркин В. Е. Основные права человека: современные глобальные модели // Гражданин и право. 2015. № 5. С. 3–13.
17. Юрковский А. В. Конституционно-правовое регулирование в позитивно-правовом смысле: понятие и признаки // Сибирский юридический вестник. 2017. № 1. С. 50–62.

REFERENCES

1. Kabyshev V. T. *25 let Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii: konstitutsionnyy dialog* [25th Anniversary of the Russian Constitution: the Constitutional Dialogue]. Saratov, Saratovskaya gosudarstvennaya yuridicheskaya akademiya Publ., 2019. 380 p.
2. Barbin V. V. [The constitutional law regime: definition and substance]. In: *Biznes v zakone. Ekonomiko-yuridicheskiy zhurnal* [Business in law. The journal on economy and jurisprudence], 2015, no. 3, pp. 35–38.
3. Glazyev S. *Ekonomika budushchego. Yest li u Rossii shans?* [The future economy. Does Russia have a chance?] Moscow, Knizhnyy mir Publ., 2016. 640 p.
4. Kabyshev V. T. *Konstitutsiyye po zhizni: izbrannyye nauchnyye trudy* [With the Constitution through Life: selected works]. Moscow, Formula prava Publ., 2013. 320 p.
5. Kabyshev V. T. [Analysis of the psychology of power in the constitutionalists' works of the soviet and post soviet stages of Russia's development]. In: *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 2022, no. 9, pp. 122–127.
6. Kokotov A. N. [The Constitution of Russia and «Disease of Self-denial»]. In: *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii* [Bulletin of Saratov State Law Academy], 2018, no. 1, pp. 11–16.

7. Baglay M. V., Leybo Y. I., Antin L. M., eds. *Konstitutsionnoye pravo zarubezhnykh stran* [The constitutional law of foreign countries]. Moscow, Norma Publ., 2004. 832 p.
8. Mazaev V. D. [The Constitution of Russia – the Ambiguity Matrix Development]. In: *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii* [Bulletin of Saratov State Law Academy], 2018, no. 3, pp. 48–54.
9. Mazaev V. D. [Moral state through the constitutional aspects of the economy (as part of the discussion about the problem of the moral state and its Russian features by I. M. Rahimov in connection with the book «Moral State» by S. N. Baburin)]. In: *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 2021, no. 7, pp. 94–105.
10. Maliy A. F. [On the constitutional law regime]. In: Nizhnik N. S., ed. *Gosudarstvo. Pravo. Voyna (k 75-letiyu Pobedy sovetского народа v Velikoy Otechestvennoy voyne): mat-ly mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii* [State. Law. War (to the 75th anniversary of the Victory of the Soviet People in the Great Patriotic War): materials of the international scientific conference]. St. Petersburg, 2020, pp. 143–149.
11. Sulakshin S. S., ed. *Natsionalnaya ideya Rossii. T. VI* [The national idea of Russia. Vol. VI]. Moscow, Science expert Publ., 2012. 992 p.
12. Osipov P. I. [On the constitutional law regime]. In: *Yurist Yuga Rossii i Zakavkazya* [Lawyer of South Russia and Transcaucasia], 2014, no. 3-4, pp. 128–135.
13. Skuratov Y. I. [Constitutional reform in the Russian Federation (versions for the development of the constitutional process)]. In: *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii* [Bulletin of Saratov State Law Academy], 2018, no. 3, pp. 53–59.
14. Tupikov N. V. [Constitutional support of market economy as a condition of post-industrial transformation of Russia]. In: *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii* [Bulletin of Saratov State Law Academy], 2018, no. 4, pp. 46–51.
15. Farber I. E. [The constitutional law regulation in soviet society]. In: Farber I. E., ed. *Problemy konstitutsionnogo prava. Vyp. 1 (2)* [The problems of constitutional law. Iss. 1 (2)]. Saratov, Iz-vo Saratovskogo Universiteta Publ., 1974, pp. 3–14.
16. Chirkin V. E. [Fundamental Human Rights: Modern Global Models]. In: *Grazhdanin i pravo* [Citizen and Law], 2015, no. 5, pp. 3–13.
17. Jurkovski A. V. [The constitutional law regulation in positive legal sense: determination and features]. In: *Sibirskiy yuridicheskiy vestnik* [Siber legal vestnik], 2017, no. 1, pp. 50–62.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Тупиков Николай Владимирович – кандидат юридических наук, доцент кафедры имени профессора И. Е. Фарбера Саратовской государственной юридической академии, адвокат, управляющий партнер Адвокатского бюро «Ефремов, Тупиков и партнеры»;
e-mail: nick_tupikov@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Nikolai V. Tupikov – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Constitutional law department named after prof. I. E. Faber, Saratov State Law Academy, Advocate, Executive partner of «Efremov, Tupikov and partners» Advocates Bureau;
e-mail: nick_tupikov@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Тупиков Н. В. Конституционно-правовой режим в современной России // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2023. № 1. С. 34–44.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-34-44

FOR CITATION

Tupikov N. V. The Constitutional Law Regime in Modern Russia. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2023, no. 1, pp. 34–44.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-34-44

ТЕОРЕТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРАВОВЫЕ НАУКИ

УДК 340.134

DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-45-57

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Залоило М. В.

*Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
117218, г. Москва, Большая Черемушkinsкая ул., д. 34, Российская Федерация*

Аннотация

Цель. Выявить современные тенденции развития законодательного процесса в Российской Федерации.

Процедура и методы. Для достижения поставленной цели использовались методы: формально-юридический, системный, историко-правовой; методики юридического прогнозирования и правового моделирования. Проанализированы законодательные и подзаконные акты Российской Федерации, регулирующие законодательный процесс.

Результаты. Сделаны выводы о мерах по достижению баланса интересов всех участников федерального законодательного процесса, о необходимости создания системной формы его регламентации, об усилении внимания к его предпроектной стадии, о комплексном подходе к планированию законопроектных работ, о трансформации культуры законодательного процесса.

Теоретическая и/или практическая значимость. Сформулированные выводы могут быть положены в основу научной концепции развития законодательного процесса и использованы органами власти при формировании нормативной основы законотворчества.

Ключевые слова: закон о нормативных правовых актах, законодательная инициатива, законодательный процесс, законотворческая юридическая техника, концепция законопроекта, культура законодательного процесса, планирование

LEGISLATIVE PROCESS IN THE RUSSIAN FEDERATION: CURRENT STATE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT

M. Zaloilo

*Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
ul. Bolshaya Cheremushkinskaya 34, Moscow 117218, Russian Federation*

Abstract

Aim. Identification of current trends in the development of the legislative process in the Russian Federation.

Methodology. To achieve this goal formal-legal, systemic, historical-legal methods were used, as well as the methods of legal forecasting and legal modeling. Legislative acts and secondary legislation of the Russian Federation regulating legislative process were analyzed.

Results. Conclusions were made about measures to achieve a balance of interests of all the participants in the federal legislative process, about the need to create a systematic form of its regulation, about strengthening attention to its pre-project stage, about a comprehensive approach to planning legislative work, about transforming the culture of the legislative process.

Research implications. The formulated conclusions can be used as a basis for the scientific concept of the legislative process development and can be used by law-making authorities in the formation of the normative basis of law-making.

Keywords: the law on normative legal acts, legislative initiative, legislative process, legislative legal technique, concept of the bill, culture of the legislative process, planning

Введение

Под законодательным процессом принято понимать упорядоченную процедуру прохождения законопроекта в органе законодательной власти, урегулированную процессуально-правовыми нормами [12, с. 207]. Имеются и более широкие трактовки этого термина, охватывающие предварительную деятельность по подготовке законопроекта с участием не только законодательного органа, но и других субъектов законотворческой инициативы, научных коллективов, граждан и организаций, что имеет значение в определении концептуальных основ законодательного процесса. Каждая из его стадий последовательно сменяет другую, является самостоятельным законченным этапом законодательной деятельности [1, с. 14].

Закон в Российской Федерации является основным источником права, а право в стремительно меняющемся мире сохраняет свою роль главного регулятора общественных отношений. Темпы законотворчества демонстрируют последовательную тенденцию к ускорению. Правовое регулирование и подходы к эффективной организации законодательного процесса занимают умы исследователей и являются вопросами первостепенной важности в современной юридической доктрине и практике. В связи с этим в настоящей статье предпринимается попытка выявить современные тенденции развития законодательного процесса в Российской Федерации.

Стандарты законотворчества и проблемы правового регулирования законодательного процесса

Основы правового регулирования законодательного процесса заложены в нормах Конституции РФ (гл. 5), где определены статус законодательного органа, субъекты права законодательной инициативы, а также (в общем виде) порядок принятия федеральных и федеральных конституционных законов. Специальными законодательными актами регламентирован порядок принятия конституционных поправок¹, утверждения закона о федеральном бюджете², ратификации международных договоров³, опубликования и вступления в силу законов⁴. Вопросы подготовки, рассмотрения, принятия, опубликования законодательного акта должны были стать предметом регулирования федерального закона о нормативных правовых актах. Соответствующий законопроект в 1996 г. был принят Государственной Думой в первом чтении, но впоследствии был отклонён.

Основным документом, организующим законодательный процесс Государственной Думы и Совета Федерации, является регламент, юриди-

¹ Федеральный закон от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

³ Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

⁴ Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального собрания» // СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801.

ческая природа которого в правовой системе России, соотношение с аналогичными актами других государственных органов по вопросам законодательства однозначно не определены [12, с. 22]. Парламентские регламенты рассматриваются как внутренние, организационные акты [5, с. 11].

Современное развитие законодательного процесса требует создания новых, системных форм его регламентации более высокой юридической силы, нежели регламент. Справедливо отмечается, что легитимность законодательного акта предопределяется законодательно урегулированным порядком его разработки и издания [16, с. 51, 56]. В связи с этим следует упомянуть инициативный законопроект о нормативных правовых актах Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ИЗиСП). В 2021 г. была опубликована его восьмая редакция [11] с учётом новых тенденций развития теории и практики правотворчества, конституционных преобразований 2020 г., технологических достижений современности, зарубежной законодательской практики. Стоит назвать также другой законопроект ИЗиСП – «О порядке реализации права законодательной инициативы». Оба проекта стали моделью при разработке и принятии соответствующих законодательных актов субъектов РФ.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится внесённый депутатами законопроект, устанавливающий особенности законодательного процесса в период проведения специальной военной операции¹. Однако

предлагаемые новеллы: имеют временный и чрезвычайный характер; усложняют сложившуюся систему правового регулирования законодательного процесса, тогда как сохраняется потребность в принятии посвящённого ему федерального закона более общего характера; не согласуются с установленным Конституцией РФ принципом разделения властей и существенно расширяют полномочия президента в законодательном процессе; вводят новое понятие «заключение президента», не предусмотренное действующими правовыми актами, регулирующими законодательный процесс.

Проблемы организации законопроектных работ парламента

Самыми активными из числа субъектов права законодательной инициативы являются депутаты Государственной Думы, иницирующие до половины от общего числа вносимых в нижнюю палату законопроектов. Форму федерального закона принимает от 1/4 до 1/10 этих законопроектов (табл. 1), что свидетельствует о проблеме невысокого качества указанных инициатив.

На рассмотрение Государственной Думы депутаты продолжают вносить «популистские» законопроекты (в основном социального характера: о ежемесячных денежных пособиях лицам, занятым ведением домашнего хозяйства, о ежемесячных пособиях на каждого ребёнка в семье без учёта её финансового положения и пр.). В связи с этим актуальны доктринальные предложения об ограничении права законодательной инициативы депутатов теми законопроектами, которые вносятся ими коллективно, о реализации права законодательной инициативы депутатом с предварительного согласия комитета палаты, членом которой он является, о введении процедуры «предварительного вопроса» (краткое обсуждение целесообразности принятия закона до его обсуждения на пленарном заседании парламента) [8, с. 93; 9, с. 79–80]. Однако не должно быть пере-

¹ Законопроект № 140466-8 «Об особом порядке внесения в Государственную Думу и рассмотрения в Государственной Думе проектов федеральных конституционных законов и проектов федеральных законов, принятие которых предусматривает необходимость изменения системы и структуры органов государственной власти и органов местного самоуправления» // Система обеспечения законодательной деятельности: [сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/140466-8?ysclid=lec70ota5a101516029> (дата обращения: 21.02.2023).

Таблица 1 / Table 1

Законодательные инициативы депутатов Государственной Думы / Legislative initiatives of the deputies of the State Duma

Созывы Государственной Думы	Число законопроектов, внесенных депутатами Государственной Думы / из них число принятых федеральных законов	Число законопроектов, внесен- ных всеми субъектами права законодательной инициативы
I созыв	81 / 28	280
II созыв	1708 / 264	4057
III созыв	2201 / 220	4292
IV созыв	2006 / 458	4790
V созыв	1935 / 547	4398
VI созыв	3588 / 680	7159
VII созыв	2638 / 794	5735
VIII созыв	766 / 152	1552

Источник: подсчитано автором по данным Системы обеспечения законодательной деятельности: [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 21.02.2023).

гибов и в другую сторону, когда в недавней практике выдвижения законодательных инициатив они подписывались всеми желающими депутатами, число которых могло превысить 100 человек. В настоящее время инициаторами законопроекта официально выступают его непосредственные авторы.

В полной мере не решена проблема повышения эффективности участия субъектов РФ в инициировании и работе над внесенным проектом федерального закона, что является необходимым условием обеспечения целостности правового пространства государства. В рамках такого участия необходимо усиление координирующей роли Совета Федерации. В ситуации, если федеральный закон, в отношении которого субъект РФ высказал возражение, принят Государственной Думой без учёта этого мнения и направлен в Совет Федерации для одобрения, возможно, чтобы Совет Федерации, обладая правом внесения поправок в принимаемый закон, мог посредством

поправки реализовать возражение субъекта РФ, отклонённое Государственной Думой. Поиску баланса интересов Российской Федерации и её субъектов в федеральном законодательном процессе во многом могло бы способствовать согласование действий субъектов РФ друг с другом, в частности, в формате совместной (консолидированной) законодательной инициативы.

Нуждается в совершенствовании и роль самого Совета Федерации в законодательном процессе. Сейчас он в меньшей степени участвует в инициировании законопроектов по сравнению с другими субъектами. Меньше законопроектов вносится и сенаторами, а значительная часть этих инициатив является совместной с депутатами Государственной Думы. На практике Совет Федерации редко использует право отклонения закона, принятого нижней палатой, хотя это может быть обусловлено существованием процедуры преодоления нижней палатой вето Совета Федерации.

Президент и Правительство как субъекты современного законодательного процесса

Законодательный процесс не исчерпывается действиями исключительно парламента, но предполагает его взаимодействие с другими органами государственной власти. Большим объёмом полномочий в законопроектной работе обладает Президент РФ, которому принадлежит здесь ключевая роль – он вносит, подписывает и обнародует федеральные конституционные и федеральные законы, отклоняет законопроекты, обращается к Федеральному Собранию РФ с ежегодными посланиями, определяющими политико-правовую повестку государства на ближайший и долгосрочный периоды. Он является и самым «результативным» инициатором законодательного процесса – абсолютное большинство внесённых им законопроектов обретают форму действующих законодательных актов (табл. 2). Помимо всего этого Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ст. 80 Конституции РФ), что является стратегическим ориентиром для законодательных инициатив, исходящих от других субъектов.

Тенденцию к последовательному увеличению демонстрирует объём законопроектных работ Правительства РФ, которым в Государственную Думу вносится 1/4 часть законопроектов. Включённые в утверждаемый ежегодно план законопроектной деятельности Правительства РФ законопроекты традиционно имеют базовый характер для содержания политики государства в социально значимых сферах жизнедеятельности. Показатели присутствия Правительства РФ в итогах законодательной деятельности намного значительнее по сравнению с другими субъектами законодательной инициативы (табл. 3), что объясняется более высоким уровнем подготовки законопроектов.

Правительство РФ активно участвует в работе законодательного органа власти на стадии прохождения законопроектов

в парламенте. Законопроекты в определённых сферах правового регулирования могут быть внесены только при наличии его заключения (ст. 104 Конституции РФ). Оно также может направлять в палаты Федерального Собрания официальные отзывы¹ на законопроекты, которые оглашаются на их заседаниях². Но порядок учёта позиции, изложенной в заключении или официальном отзыве, в регламентах палат парламента не установлен, и по сути они не имеют юридических последствий для законодательного процесса. Таким образом, законопроект с большим количеством замечаний к нему со стороны Правительства либо тот, на который было дано отрицательное заключение, может в конечном итоге оказаться принятым парламентом. И хотя здесь проявляется независимость ветвей власти друг от друга, сложившийся порядок нивелирует ценность заключений и официальных отзывов Правительства, отрицательным образом сказываясь на сотрудничестве ветвей власти в законодательном процессе. В связи с этим целесообразно отразить в Регламенте Государственной Думы (с последующим повышением до норм закона о нормативных правовых актах) обязанность учёта изложенных в заключении или официальном отзыве Правительства замечаний, возможность блокирования законопроектов – финансово необеспеченных и на которые поступили отрицательные заключение либо официальный отзыв.

Реализация права законодательной инициативы высшими судебными инстанциями

Особыми субъектами законодательной инициативы являются высшие судебные инстанции – Конституционный и Верховный суды РФ, которые обладают

¹ Пункты «к» и «к.1» ч.1 ст.105 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ (утв. постановлением Государственной Думы от 22.01.1998 № 2134-П ГД) // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

² Ст. 26 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

Таблица 2 / Table 2

Законодательные инициативы Президента РФ / Legislative initiatives of the President of the RF

Созывы Государственной Думы	Число законопроектов, внесённых Президентом РФ	Число принятых федеральных законов, инициированных Президентом РФ
I созыв	36	15
II созыв	157	113
III созыв	136	122
IV созыв	122	121
V созыв	224	219
VI созыв	192	185
VII созыв	163	162
VIII созыв	35	32

Источник: подсчитано автором по данным Системы обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 21.02.2023).

Таблица 3 / Table 3

Законодательные инициативы Правительства РФ / Legislative initiatives of the Government of the RF

Созывы Государственной Думы	Число законопроектов, внесённых Правительством РФ	Число принятых федеральных законов, инициированных Правительством РФ
I созыв	69	51
II созыв	709	376
III созыв	336	278
IV созыв	401	367
V созыв	699	653
VI созыв	1326	1223
VII созыв	1669	1497
VIII созыв	524	333

Источник: подсчитано автором по данным Системы обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 21.02.2023).

соответствующим правом по вопросам их ведения (порядок осуществления правосудия, организационные отношения в сфере судостроительства, организация судейского сообщества, обеспечение деятельности судов, статус судей) [6, с. 135], на что указывает и практика внесения законодательных инициатив верховными судами.

Вместе с тем число вносимых в Государственную Думу Верховным судом законопроектов не превышает 1% от их общего числа, а Конституционный суд ни разу за время своего существования не воспользовался своим правом законодательной инициативы. Однако реализация последним этого права означала бы, что инициированные Конституционным судом

нормы закона сами могут стать объектом проверки на соответствие Конституции, что поставило бы под сомнение объективность Суда при рассмотрении соответствующих дел. Законодательно закреплённый особый порядок внесения изменений в действующее законодательство в связи с решением Конституционного суда РФ¹ «подменяет» право его законодательной инициативы, одновременно позволяя реализовать его таким образом. По результатам конституционной реформы 2020 г. Конституционный суд был наделён полномочием по предварительному нормоконтролю (ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ). Таким образом, модель его участия в законодательном процессе не предполагает непосредственного внесения законопроектов, но предусматривает их предварительную проверку на предмет конституционности и определение сфер общественных отношений, требующих законодательной регламентации или изменения существующего правового регулирования.

Научный характер и планирование законодательного процесса

Государственная Дума осуществляет планирование своей деятельности путём утверждения программ законопроектной работы на период текущей сессии, которые не только имеют краткосрочный характер, но и не скоординированы должным образом с законопроектной деятельностью Совета Федерации, а также планами других участников законодательного процесса. К примеру, в 2021 г. в Государственную Думу был внесён подготовленный группой депутатов законопроект, предусматривавший повышение МРОТ с 1 января 2022 г. до 20 тыс. руб. в месяц². Одновременно

Правительством в соответствии с п. 57 Плана законопроектной деятельности на 2021 г.³ был внесён законопроект (впоследствии принятый) с аналогичным наименованием, устанавливающий МРОТ с 1 января 2022 г. в сумме 13 617 руб. в месяц, т. е. в требуемом законом соотношении 42% с медианной заработной платой.

Анализ программы законопроектной работы комитетов Государственной Думы в период весенней сессии 2023 г. показывает, что законопроекты распределены неравномерно: от 1–5 законопроектов в программе Комитета по делам национальностей, Комитета по молодёжной политике, до 82 законопроектов – в программе Комитета по государственному строительству и законодательству. Число законопроектов непропорционально и составу участников каждого из комитетов.

В литературе обращалось внимание на перегруженность программ законопроектной работы Государственной Думы и её комитетов законопроектами, которые переходят из сессии в сессию, теряя свою актуальность [8, с. 88, 109]. Однако в VII созыве Государственной Думы Комитетом по контролю была проведена расчистка законопроектов, работа по которым была не завершена, что позволило снять с контроля 2000 законопроектов – почти 99% от того количества, что копилось более 20 лет [7, с. 155]. Такая работа должна проводиться на системной основе.

Правительство также осуществляет краткосрочное (на предстоящий год) планирование своих законопроектных работ. Намечившаяся в 2020–2022 гг. тенденция роста количества его «плановых» законопроектов (133 – в 2020 г., 153 – в 2021 г., 127 – в 2022 г.) в текущем году в непростых внешнеполитических условиях, требующих оперативного законодательного реагирования, не сохранилась, и в 2023 г.

¹ Ст. 80 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

² Законопроект № 1230867-7 «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» // Система обеспечения законодательной деятельности: [сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1230867-7?ysclid=lf2gcykagr63170994> (дата обращения: 21.02.2023).

³ План законопроектной деятельности Правительства РФ на 2021 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 31.12.2020 № 3683-п) [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/AgX9QxnWZTQDDk6dJebSU24J6vrQY9NL.pdf> (дата обращения: 21.02.2023).

в План законопроектной деятельности Правительства вошёл 31 законопроект.

Мониторинг законодательного процесса демонстрирует в ряде случаев неудовлетворительные результаты предварительной стадии работы над законопроектом, о чём свидетельствуют, в частности, инициативы о внесении изменений в утратившие силу законодательные акты или структурные элементы действующих законов. В связи с этим важнейшей задачей являются тщательная концептуальная проработка потребности в законодательном регулировании, установление и анализ объективных условий и факторов, которые объясняют необходимость осуществления законодательного воздействия на общественные отношения, определение проблем, требующих законодательного разрешения.

Важным инструментом в связи с этим выступает планирование. Оно обладает существенными преимуществами по сравнению с преобладающим в настоящее время ситуативным подходом, позволяя выявить наиболее важные и требующие скорейшего нормативного урегулирования общественные и государственные запросы, определить последовательность законопроектных работ, учесть юридические и иные риски реализации предполагаемых законодательных новелл, соблюсти необходимый баланс законности и целесообразности, упростить контроль за качеством работ по подготовке законопроектов, избежать инфляции и фрагментации правовой материи. При этом наибольшей эффективностью обладает комплексное планирование, которое позволяет объединить усилия и согласовать деятельность субъектов законодательной инициативы всех уровней и иерархии. Совершенствование процесса планирования законопроектных работ должно осуществляться в части определения как сроков, так и предмета законодательного регулирования, сокращения объёмов внеплановой законопроектной деятельности. Необходимо и расширение сферы и объёма правового мониторинга.

Слабая действенность закона часто обусловлена отставанием разработки кон-

кретизирующих актов [3, с. 5–21]. Для обеспечения прямого действия закона представляется важным избегать необоснованного включения в них отсылочных норм, предполагающих принятие подзаконных актов. Нередко сроки их подготовки выходят за пределы сроков вступления в силу законодательных актов, и после вступления в силу закона его нормы бывают лишены требуемой подзаконной конкретизации в течение порой даже нескольких месяцев, что означает, что они не могут полноценно реализовываться их адресатами. Здесь необходимо слаженное взаимодействие законодательных и исполнительных органов власти.

Кроме того, требуется сформировать стратегии развития отраслей законодательства. Концепции крупных законов (как правило, посвящённых новому предмету регулирования) могут разрабатываться научными коллективами [2]. Известны концепции развития законодательства – научно обоснованные прогнозы динамики правового регулирования, например, те, что разрабатываются ИЗиСП. Роль науки в законодательном процессе продолжает возрастать, обеспечивая как качественное содержание законопроектов, так и рациональную организацию самого этого процесса как последовательности сменяющих друг друга стадий.

Целесообразно в данном случае вернуться к практике предварительной подготовки концепций самостоятельных законопроектов. Помимо более глубокой проработки предмета законодательного регулирования, учёта рисков реализации планируемых новелл и предотвращения юридических дефектов, это позволит избежать такой значимой проблемы, как изменение концепции проектируемого законодательного акта после его принятия в первом чтении. Запрета на внесение подобного рода поправок не установлено, а правила ст. 123 Регламента Государственной Думы устанавливают хотя и сложный, но в то же время допустимый порядок представления и продвижения поправок, не соответствующих концепции законопроекта,

принятого в первом чтении. При этом новые нормы не проходят всех стадий законодательного процесса. Другим решением этой проблемы является высказанное в литературе мнение о возвращении к процедуре первого чтения [5, с. 12].

Юридико-техническая основа законодательного процесса

Наличие современных правил законотворческой техники и их единообразное применение позволяет обеспечить высокое качество закона с юридико-технической стороны. В отсутствие действующего на федеральном уровне «закона о законах» важна роль Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов, разработанных Государственной Думой в 2003 г. (Методические рекомендации). На протяжении почти 20 лет их текст оставался неизменным. Однако законотворческая практика нередко демонстрировала отступление от данного документа (это касается уточнения наименования законопроекта, пересчёта структурных единиц его статей при дополнении или утрате силы другими структурными единицами статьи, отсутствия обоснования особого порядка вступления закона в силу, наличия в законопроектах, предусматривающих самостоятельное правовое регулирование, статей о внесении изменений в другие законы и пр.).

За время действия Методических рекомендаций теория и практика законотворчества выявили новые проблемы по юридико-техническому оформлению законопроектов, обусловившие совершенствование первоначальной редакции документа с учётом накопленного опыта. В 2021 г. была опубликована их новая редакция. В результате стали более чёткими структура и наглядное представление Методических рекомендаций, их пункты получили наименования, а более крупные структурные части выделены в главы, что значительно упрощает поиск необходимой информации при обращении к ним. Были обнов-

лены примеры, приводимые в отдельных пунктах Методических рекомендаций.

Ряд пунктов Методических рекомендаций был конкретизирован (о наименовании законопроекта; об оформлении законопроекта о ратификации; о приложениях к законопроекту; о необходимых реквизитах, употребляемых при ссылках, и пр.). Документ в редакции 2021 г. уточнил положения о необходимости принятия нового закона вместо оформления внесения изменений. Из Методических рекомендаций логично были исключены положения об утрате силы законодательными актами в неотделимой части, что позволяет обеспечить большую правовую определённость законодательного массива.

При этом могут быть высказаны и другие предложения, направленные на совершенствование Методических рекомендаций: об уточнении наименований законопроектов о внесении изменений; о нумерации единственной статьи законопроекта; о необходимости аргументации особого порядка вступления законодательного акта в силу в пояснительной записке к нему; об уточнении правила о возможности внесения изменений в основной законодательный акт, который был официально опубликован, но в силу ещё не вступил, что должно быть обусловлено экстраординарными обстоятельствами, которые нельзя было предвидеть при разработке этого основного законодательного акта, и характеризоваться не как обычная, а как исключительная практика.

Трансформация культуры законодательного процесса

Законодательный процесс является предметом влияния современных цифровых технологий, которые позволяют ускорить обработку информации, анализируемой в рамках работы над идеей и концепцией законопроекта. Это требует от субъектов законотворчества формирования новых навыков и умений, совершенствования имеющихся знаний. Происходит трансформация культуры за-

конодательного процесса: увеличивается её технологический компонент, усиливаются прогностическая функция и функция управления рисками, происходит реструктуризация источников права, прогнозируются появление нетипичных субъектов и модификация известных стадий законодательного процесса, дополнение его новыми стадиями («оценка машинными методами степени сложности законопроекта, прогноз качества практики его реализации в случае принятия, оценка поправок, вносимых в процессе рассмотрения законопроекта» [14, с. 76–77]).

Расширяется практика применения правотворческого эксперимента, в т. ч. в формате регуляторных песочниц. Вместе с тем пока в недостаточной степени реализуются краудсорсинговые технологии: общественные законотворческая инициатива, обсуждение, экспертиза законопроектов. Однако излишняя активизация общественного участия в законотворчестве имеет и обратную сторону, что обозначается в доктрине как цифровой активизм [4, с. 41–57].

Уровень культуры законодательного процесса обусловлен наличием и применением правил, приёмов и средств юридической техники. В условиях цифровизации эффективное соблюдение стандартов юридической техники возможно при алгоритмизации законопроектной работы. Кроме того, усиливается значимость квалифицированного кадрового обеспечения этого процесса. Профессиональное обучение специалистов в сфере законотворчества – нормрайтеров [10] – должно сочетать традиционно юридические компетенции и естественнонаучные и технические знания, умения и навыки.

Законодательный процесс в кризисных ситуациях

Принимаемые нормативные правовые акты рассчитаны на «нормальные» условия функционирования общества и государства. Однако «в процессе управления неизбежно возникают кризисные ситуации, отклоняющиеся от конституцион-

ных принципов и стратегических целей государства» [13, с. 21]. Законопроектная деятельность, направленная на минимизацию последствий кризисных ситуаций, развивается стремительно. При этом наблюдается динамика границ и перераспределение предметов законодательного и подзаконного регулирования. Сказанное подтверждает статистика законодательного процесса в период пандемии COVID-19 в 2020–2021 гг., когда только на федеральном уровне число принятых законов было в десятки раз ниже числа подзаконных актов. В целом такая же ситуация характерна для регионов.

В доктрине поднимаются вопросы о необходимости существования специального «рамочного закона, во исполнение которого в период кризисной ситуации принимаются временные программный документ, содержащий комплекс антикризисных мероприятий, а также акты быстрого реагирования, предусматривающие ограничительные меры и меры адресной поддержки пострадавших лиц» [17, с. 68]. Представляется перспективным вопрос о создании национальной системы правового реагирования на кризисные ситуации с чётким определением и разграничением компетенций, объёма и видов приостанавливаемых и дополнительных полномочий, предоставляемых органам власти, гибкой адаптацией компетенций [15, с. 5], определением критериев разграничения предмета, объёма и пределов законодательного и подзаконного регулирования, закреплении допустимости издания временных актов, установлением пределов деятельности временных (чрезвычайных) органов [15, с. 13], определением прав и обязанностей граждан и организаций, правовых процедур обеспечения специального «антикризисного» правового режима, юридической ответственности. В законе о нормативных правовых актах должны найти отражение особенности законодательного процесса в кризисных ситуациях во избежание сумбурности принятия тех или иных антикризисных мер.

Заключение

Основные выводы исследования сводятся к признанию необходимости дальнейшего наращивания эффективности законодательного процесса, выражающейся в принятии качественных законов с точки зрения верного определения предмета регулирования, тщательной проработки текста. Этому будут способствовать такие меры, как: принятие закона о нормативных правовых актах, регламентирующего этапы законодательного процесса и правила юридической техники составления законопроектов; включение в число обязательных стадий законодательного процесса предварительной разработки концепции законопроекта; комплексный подход к планированию законопроектных работ, а также корреляция планов субъектов законотворческой инициативы на федеральном и региональном уровнях между собой и с планированием экономического и социального развития страны; обеспечение конструктивного сотрудничества в рамках законодательного процесса всех

его участников; достижение баланса интересов Российской Федерации и её субъектов в федеральном законотворчестве, сохранение координирующей роли Совета Федерации; повышение правовой активности структур гражданского общества, поиск новых форм учёта общественного мнения при принятии законодательных решений; научное обеспечение законодательного процесса.

Кризисные ситуации последних лет свидетельствуют о необходимости специальных процедур принятия чрезвычайного законодательства. Особого внимания требует работа на предпроектной стадии законодательного процесса, в т. ч. по формированию «досье» законопроекта, возрастает роль современных юридических технологий: мониторинга правового регулирования на предмет определения эффективности законотворческих решений, юридического прогнозирования, правового эксперимента, оценки регулирующего и фактического воздействия.

Статья поступила в редакцию 10.01.2023.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абрамова А. И. Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 14–23.
2. Арктическое право: концепция развития / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М.: Юриспруденция, 2014. 152 с.
3. Баранов В. М. Ссылки (отсылки) в актах правотворчества: технико-юридические дефекты и пути преодоления их вредных последствий // Журнал российского права. 2022. Т. 26. № 3. С. 5–21.
4. Башева О. А. Цифровой активизм как новый метод гражданской мобилизации // Научный результат. Социология и управление. 2020. Т. 6. № 1. С. 41–57.
5. Бошно С. В., Васюта Г. Г. Поправки к законопроекту и пределы трансформации концепции закона // Право и современные государства. 2017. № 3. С. 9–20.
6. Ганичева Е. С. Пределы осуществления права законодательной инициативы высшими органами судебной власти // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 131–139.
7. Григорьева Н. С. Совершенствование контроля и регламента органов государственной власти как условие эффективности законотворческой деятельности // Государственное управление. Электронный вестник. 2021. № 87. С. 151–157.
8. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М.: Городец, 2004. 847 с.
9. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. 732 с.
10. Норморайтер как профессия: материалы дискуссии. М.: РГ-Пресс, 2019. 352 с.
11. О нормативных правовых актах в Российской Федерации (проект федерального закона) / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М.: ИЗиСП, 2021. 96 с.
12. Парламентское право России / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013. 400 с.
13. Правовое управление в кризисных ситуациях / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М.: Проспект, 2022. 280 с.

14. Процедурные пределы цифровизации законодательного процесса / С. С. Зенин, Д. Л. Кутейников, И. М. Япрынцева, О. А. Ижаев // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2019. Т. 19. № 3. С. 72–80.
15. Тихомиров Ю. А. Динамика компетенций публичных органов в нормальных и критических ситуациях // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 3. С. 5–16.
16. Чернобель Г. Т. Правовая легитимность законодательного акта // Юридический вестник Самарского университета. 2019. Т. 5. № 3. С. 51–59.
17. Шувалов И. И. Правовые инструменты преодоления кризисных явлений в экономике // Журнал российского права. 2022. Т. 26. № 1. С. 61–69.

REFERENCES

1. Abramova A. I. [Modern legislative process in the Russian Federation: stages and problems of their improvement]. In: *Zhurnal Rossijskogo prava* [Journal of Russian Law], 2007, vol. 122, no. 2, pp. 14–23.
2. Khabrieva T. Y., ed. *Arkticheskoe pravo: koncepcija razvitiya* [Arctic law: conception of the development]. Moscow, Yurisprudentsiya Publ., 2014. 152 p.
3. Baranov V. M. [References in law-making acts: technical and legal defects and ways to overcome their harmful consequences]. In: *Zhurnal Rossijskogo prava* [Journal of Russian Law], 2022, vol. 26, no. 3, pp. 5–21.
4. Basheva O. A. [Digital activism as a new method of civil mobilization]. In: *Nauchnyj rezultat. Sociologija i upravlenie* [Research Result. Sociology and management], 2020, vol. 6, no. 1, pp. 41–57.
5. Boshno S. V., Vasyuta G. G. [Amendments to the draft law and the limits of transformation of the concept of the law]. In: *Pravo i sovremennye gosudarstva* [Law and modern states], 2017, no. 3, pp. 9–20.
6. Ganicheva E. S. [Limits of exercising the right of legislative initiative by supreme judicial authorities]. In: *Zhurnal Rossijskogo prava* [Journal of Russian Law], 2014, vol. 215, no. 11, pp. 131–139.
7. Grigorieva N. S. [Improvement of public authorities control and regulation as a condition for effective legislative activity]. In: *Gosudarstvennoe upravlenie. Jelektronnyj vestnik* [Public Administration. E-journal], 2021, no. 87, pp. 151–157.
8. Khabrieva T. Y., Tikhomirov Yu. A., Orlovskiy Yu. P., eds. *Koncepcii razvitiya Rossijskogo zakonodatelstva* [Concepts of the Russian legislation development]. Moscow, Gorodets Publ., 2004. 847 p.
9. Khabrieva T. Y., Tikhomirov Yu. A., eds. *Koncepcii razvitiya Rossijskogo zakonodatel'stva* [Concepts of the Russian legislation development]. Moscow, Eksmo Publ., 2010. 732 p.
10. *Normorajter kak professija: materialy diskussii* [Legal rules writer as a profession: discussion materials]. Moscow, 2019. 352 p.
11. Khabrieva T. Y., Tikhomirov Yu. A., eds. *O normativnyh pravovyh aktah v Rossijskoj Federacii (proekt federal'nogo zakona)* [On regulatory legal acts in the Russian Federation (draft federal law)]. Moscow, ILCL Publ., 2021. 96 p.
12. Khabrieva T. Y., ed. *Parlamentskoe pravo Rossii* [Parliamentary law of Russia]. Moscow, 2013. 400 p.
13. Tikhomirov Yu. A., ed. *Pravovoe upravlenie v krizisnyh situacijah* [Legal management in crisis situations]. Moscow, Prospekt Publ., 2022. 280 p.
14. Zenin S. S., Kuteinikov D. L., Yapryntsev I. M., Izhaev O. A. [Procedural limits of digitalization of the legislative process]. In: *Vestnik Juzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Pravo* [Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law], 2019, vol. 19, no. 3, pp. 72–80.
15. Tikhomirov Yu. A. [Dynamics of the competence of public authorities in normal and critical situations]. In: *Zhurnal Rossijskogo prava* [Journal of Russian Law], 2021, vol. 25, no. 3, pp. 5–16.
16. Chernobel H. T. [Legal legitimacy of a legislative act]. In: *Juridicheskij vestnik Samarskogo universiteta* [Juridical Journal of Samara University], 2019, vol. 5, no. 3, pp. 51–59.
17. Shuvalov I. I. [Legal instruments for overcoming crisis in economy]. In: *Zhurnal Rossijskogo prava* [Journal of Russian Law], 2022, vol. 26, no. 1, pp. 61–69.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Залоило Максим Викторович – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации;
e-mail: z-lo@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Maksim V. Zaloilo – Cand. Sci. (Law), Leading researcher, Department of Theory of Law and Interdisciplinary Research of Legislation, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation;
e-mail: z-lo@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Залоило М. В. Законодательный процесс в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2023. № 1. С. 45–57.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-45-57

FOR CITATION

Zaloilo M. V. Legislative Process in the Russian Federation: Current State and Prospects of Development. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2023, no. 1, pp. 45–57.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-45-57

УДК 34.01

DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-58-68

К ВОПРОСУ О ВЛИЯНИИ ЦИФРОВИЗАЦИИ НА ФОРМИРОВАНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ПРАВОСОЗНАНИЯ СОТРУДНИКОВ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Сапогов В. М.*Псковский государственный университет**180000, г. Псков, пл. Ленина, д. 2, Российская Федерация*

Аннотация

Цель. Выявить актуальные проблемы и факторы, характерные для развития профессионального правового сознания сотрудников отечественной пенитенциарной системы в условиях цифровизации общественных отношений.

Процедура и методы. В работе использованы методы: сравнительно-правовой, социологический, формально-логический и диалектический.

Результаты. На основе изучения представленных в современных правовых исследованиях подходов к пониманию сущности профессионального правового сознания и его развития в условиях цифровизации общественных отношений рассматриваются актуальные проблемы, характерные и для сотрудников отечественной пенитенциарной системы: развитие профессионального правового сознания сотрудников под влиянием цифровизации, деформация профессионального правосознания, влияние цифровых компетенций на повышение уровня профессионального правосознания. Выводы, полученные в ходе исследования, позволили определить сущностные аспекты влияния цифровизации общественной жизни на состояние профессионального правосознания сотрудников УИС и выдвинуть предложения по осуществлению правовоспитательной работы и служебной подготовки в уголовно-исполнительной системе.

Теоретическая и/или практическая значимость. Результаты исследования вносят вклад в теорию права, создавая предпосылки для развития теории правосознания в части исследования видов группового (профессионального) правосознания и дальнейшего углублённого концептуального изучения теоретико-правовых категорий.

Ключевые слова: профессиональное правосознание, деформация профессионального правосознания, уголовно-исполнительная система, цифровизация

ON THE IMPACT OF DIGITALIZATION ON THE PROFESSIONAL LEGAL AWARENESS FORMATION OF EMPLOYEES OF THE PENAL SYSTEM

V. Sapogov*Pskov State University**pl. Lenina 2, Pskov 180000, Russian Federation*

Abstract

Aim. To identify current problems and factors characteristic of the professional legal consciousness development of employees of the domestic penitentiary system in the context of public relations digitalization.

Methodology. When conducting the study, a comparative legal method, sociological, formal-logical and dialectical methods were used.

Results. Based on the study of the approaches to understanding the essence of professional legal consciousness presented in modern legal studies and its development in the context of digitalization of

public relations, topical problems characteristic of employees of the domestic penitentiary system are considered: the development of professional legal consciousness of UIS employees under the influence of digitalization, deformation of professional consciousness of UIS employees, the influence of digital competencies on increasing the level of professional legal awareness of UIS employees. The conclusions obtained during the study made it possible to determine the essential aspects of the impact of digitalization of public life on the state of professional legal awareness of UIS employees and proposals were put forward for the implementing legal work and official training in the penal system.

Research implications. The results of the study contribute to the theory of law, creating the prerequisites for the development of the theory of legal awareness in terms of the study of the types of group (professional) legal awareness and further in-depth conceptual study of theoretical and legal categories.

Keywords: professional legal awareness, deformation of professional legal awareness, penal system, digitalization

Введение

Профессиональному правовому сознанию лиц, осуществляющих различные правоприменительные функции в уголовно-исполнительной системе, в последнее десятилетие уделялось большое внимание со стороны исследователей преимущественно из пенитенциарной сферы. И это, безусловно, окажет нам существенную помощь в определении его сущностных характеристик, подверженных изменениям под влиянием глобально меняющихся информационных отношений.

Давая определение пенитенциарному правосознанию как форме профессионального правосознания, Ю. А. Борзенко называет его совокупностью «взглядов, убеждений, ценностей, правовых установок и чувств к существующей и желаемой пенитенциарной действительности профессиональной группы лиц, объединяющей всех работников УИС» [1, с. 100]. При этом автор рассматривает профессиональное пенитенциарное правосознание не только соотносимо с работниками УИС, реализующими право в отношении осуждённых, но и со специалистами (пенитенциариями), выполняющими различные функции, не вытекающие напрямую из правоприменения, считая, что «характерность пенитенциарного профессионального правосознания проявляется в целях и задачах, стоящих перед всеми работниками УИС, в характере и условиях их труда» [1, с. 99]. И с этими выводами можно согласиться, поскольку личный состав ФСИН России

включает работников, деятельность которых направлена не только на решение служебных задач по исполнению наказаний, но и на выполнение сопутствующих функций по обеспечению медицинской помощи, транспортом, материальными ресурсами и т. д. Это, в свою очередь, позволяет сделать вывод о нахождении в пенитенциарной службе индивидов с различным уровнем правовой информированности и восприятия правовой реальности.

Состав носителей профессионального правосознания в сфере уголовно-исполнительной деятельности достаточно разнородный: профессиональное правосознание представителей одних групп сотрудников, имеющих юридическое образование и выполняющих правоприменительные функции, может приближаться к уровню теоретического, других – находится на уровне обыденного [7].

В. В. Фомин выделяет следующие признаки профессионального правосознания сотрудников УИС: «знание правовых актов, регламентирующих служебную деятельность; солидарность с реализуемыми правовыми предписаниями, осознание того, что как субъект юридической деятельности он преобразует социальную действительность, воздействует на правовой статус осуждённых; постоянная правовая оценка своей деятельности; умение реализовывать (применять) право в соответствии со своими убеждениями, правовыми установками и ценностями; наличие готовности к социально активному поведению» [9, с. 180].

Специфику профессионального правового сознания сотрудников УИС В. В. Фомин выражает в том, что «оно под определённым углом зрения представляет собой идеологическую форму правового опосредования целей, задач, характера и содержания уголовно-исполнительной деятельности» [9, с. 180]. Как обоснованно отмечает исследователь, профессиональное правосознание сотрудника УИС не возникает с момента поступления на службу, а имеет динамику развития от обыденного к теоретическому с возможным возникновением деформаций под влиянием организационных особенностей УИС, требующих соответствующей коррекции.

Следует не забывать и о том, что сотрудники УИС при исполнении наказаний, контактируя с лицами, преступившими закон, пребывают в состоянии высокой степени ответственности и подвергаются постоянным психическим перегрузкам, что «накладывает сильный отпечаток на личность сотрудника, способствуя, в том числе, развитию профессиональной деформации» [12].

Сущностные аспекты структуры и содержания профессионального правового сознания сотрудников УИС

Двойственная социально-юридическая природа пенитенциарной деятельности предъявляет повышенные требования к профессиональным и личностным качествам сотрудников УИС, осуществляющих исполнение наказаний. Для эффективного выполнения служебных задач сотрудник УИС должен обладать не только специальными профессиональными, но и универсальными знаниями, умениями и навыками. Прежде всего это бесконфликтное поведение, корректность и терпимость в обращении с людьми, опора на соблюдение норм профессиональной этики.

Обозначая актуальность проблем повышения уровня профессионального правосознания сотрудников УИС в аспекте возникновения у них признаков личностной беспомощности, Е. А. Евстафеева выделя-

ет низкий уровень, который «проявляется в мотиве послушания законам, в основе которого лежит потребность избегания наказаний и подчинения авторитету власти; отсутствии сомнений в справедливости существующего права и равнодушном к нему отношении; низкой оценке справедливости, честности, уважения закона, компетентности и внимания к осуждённым; в большем количестве случаев нарушений служебной дисциплины»; и средний уровень, который «выражается в правопопадении, когда мотивом правового поведения является положительная оценка окружающих, как следствие у данной группы сотрудников меньшее количество нарушений служебной дисциплины» [2, с. 29].

На наш взгляд, помимо указанных проблемных вопросов нуждаются в более глубоком изучении сущностные аспекты структуры и содержания профессионального правового сознания сотрудников УИС, факторы и условия его формирования и искажения, в т. ч. в условиях цифровизации.

Правосознанию социально-профессиональной группы свойственны специальные компетенции, благодаря которым её представители целенаправленно используют правовые знания, умения и навыки в своей профессиональной практической деятельности.

Выделение элементов структуры профессионального правового сознания в современных юридических исследованиях является дискуссионным вопросом. Анализируя составляющие профессионального правосознания, исследователи опираются как на традиционную модель, в рамках которой выделяются правовая идеология и психология, так и на системный подход – познавательный, оценочный и волевой компоненты структуры профессионального правосознания.

Выделение элементов структуры профессионального правового сознания сотрудников УИС возможно и на основе принципа единства сознания и деятельности, который учитывает уровни психологической конституции личности, мотивацию деятельности и функциональную характеристику правового сознания: сфе-

ра направленности (компоненты: логико-нормативный, эмоционально-образный, принципиально-волевой); сфера опыта (правовой); сфера мотивации (уровень позитивной и негативной мотивации поведения в сфере права) [5; 6].

В отличие от других видов правосознания профессиональное в наибольшей мере связано с профессиональной компетентностью, накопленной его носителем в процессе своей профессиональной деятельности. В этой связи ведущим компонентом профессионального правового сознания сотрудников УИС является логико-нормативный компонент сферы направленности.

В основе уголовно-исполнительной деятельности лежат правовые предписания, следовательно, к главным элементам логико-нормативного компонента необходимо отнести специализированные правовые знания, представляющие собой совокупность профессионально ориентированных понятий, категорий и норм из области уголовного и уголовно-исполнительного права, используемых сотрудниками УИС в ходе выполнения должностных обязанностей.

Немаловажным компонентом профессионального правосознания сотрудников УИС является принципиально-волевой, предполагающий наличие уверенности в эффективности и необходимости своих действий, умений использовать различные правовые средства при выполнении служебных обязанностей, навыков применения на практике знаний норм права, активное использование своих профессиональных прав и свобод, законных интересов, потребностей следовать в своей деятельности правовым принципам, точное и неуклонное соблюдение и применение правовых норм.

От состояния уровня сформированности эмоционально-образного компонента профессионального правосознания сотрудников УИС зависят наличие у них контроля над своими эмоционально-чувственными состояниями и переживаниями, принятие или отрицание права, оценка действий нарушителей правовых предписаний, готовность к ответственному исполнению своего профессионального долга.

Результаты социологического исследования состояния профессионального правосознания сотрудников УИС

Согласно выводам Т. В. Худойкиной измерить и оценить характер профессионального правового сознания сотрудников УИС можно «путём установления:

- 1) степени овладения основными принципами права и выработки убежденности в необходимости соблюдения законов;
- 2) типа отношения к требованиям конкретных норм права» [11, с. 105].

В ходе проведенного исследования состояния профессионального правосознания сотрудников УИС были опрошены лица, проходящие службу в различных подразделениях ФСИН России Северо-Западного и Центрального федеральных округов. В электронном опроснике были вопросы на определение: стажа, функционала, базового образования; востребованности компетенций сотрудника УИС и его функционала в цифровой среде; восприятия и реализации принципов правовой культуры; поведенческих намерений в отношении исполнения профессиональных задач.

Среди респондентов были представители кадровой службы, дежурной службы, службы безопасности, подразделений, работающих с осужденными (в местах лишения свободы и без лишения свободы), розыскной деятельности в системе УИС и иных направлений деятельности с различным стажем службы в органах УИС и имеющие в 86,7% базовое образование по специальности (направлению подготовки) «Правоохранительная деятельность», «Юриспруденция», а 13,3% – образование по иному непрофильному направлению подготовки.

В блоке вопросов, определяющих уровень влияния цифровизации на решение служебных задач в сфере деятельности УИС, были получены следующие результаты:

– *оценка компетенций*: наиболее востребованные (в порядке убывания) – правовые, личностные коммуникации, организаторские (цифровые компетенции были определены самыми невостребованными).

ванными). При этом на вопрос «Оцените собственный уровень развития цифровых компетенций» 48,3% респондентов ответили, что считают его высоким, 46,7% – средним (требуется развивать, но не критично для исполнения профессиональных задач), а 5% выбрали ответ «низкий, требуется помощь специалистов при решении профессиональных задач»;

– *влияние цифровизации на организацию служебной деятельности пенитенциарной службы*: 63,3% опрошенных указали, что она требует развития навыков работы с цифровыми ресурсами и сервисами; 28,3% – увеличивает востребованность правовых знаний и умений использования юридических электронных ресурсов; 8,3% – не оказывает существенного влияния;

– *статус «позитивного» цифрового следа* (респонденты дифференцировали своё поведение относительно пространства, в котором они проводили определённые действия):

- на служебном месте: точное исполнение должностной инструкции для сотрудников УИС уже определяет достижение указанного статуса (73,3% ответов). Этот факт показывает значительный уровень доверия к формируемой рамками уголовно-исполнительного законодательства модели служебного поведения;

- вне рабочего места и времени: 53,3% считают, что в случае использования информационного пространства в личных целях не стоит «задумываться о позитивном цифровом следе, т. к. применение цифровых инструментов не связано с рабочими целями и задачами». Данные ответы свидетельствуют о непонимании респондентами требований п. 8 Кодекса этики и служебного поведения сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих уголовно-исполнительной системы¹ и свидетельствует о этической незрелости, что может привести к проблемам в профессио-

нальной деятельности, к дисциплинарной и иным видам юридической ответственности;

- *наказание за правонарушение в цифровом пространстве*: 68,3% опрошенных отмечают, что должно соблюдаться «равенство» наказания (независимо от среды, в котором его совершили), 28,3% выразили мнение о необходимости менее сурового наказания за совершение правонарушения в цифровом пространстве, нежели чем в реальных отношениях, а 3,4% считают, что оно должно быть более суровым, чем в реальных отношениях. Кроме того, ответы на вопрос «есть ли различия в понимании права и правового регулирования в виртуальном информационном пространстве и в обычном формате» поддерживают ранее указанное мнение о равенстве и балансе рассматриваемых правовых явлений: 48,3% – полноценное равенство понятий, 38,3% – «возможно сопряжение (сочетание) правил регулирования виртуальных и реальных отношений», 13,3% – за различие прав и правового регулирования от используемого в реальном мире. Последний ответ определённо указывает на непонимание сотрудниками УИС, избравшими данный вариант ответа, основ современного отечественного правового регулирования и правопонимания.

Из ответов на вопросы о степени овладения основными принципами права и наличия убеждённости в необходимости соблюдения законов, в т. ч. в пенитенциарной сфере, была составлена общая характеристика сотрудника УИС, его «правовой профиль».

Оценивая стиль управления начальника подразделения (органа) УИС 45% респондентов выбрали вариант «беспрекословно выполнять требования действующего законодательства и требовать этого от подчинённых» (опрошенным импонирует жёсткий авторитарный стиль и приверженность к высокой правовой культуре»); 23,3% – «строго в соответствии с действующим законодательством»; 31,7% – «руководитель должен поступать по совести». Структура ФСИН России выстроена иерархически, с опорой на чёткое исполнение инструкций, поэтому предложе-

¹ Приказ Федеральной службы исполнения наказаний от 11.01.2012 № 5 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих уголовно-исполнительной системы» // Гарант: [сайт]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70050194> (дата обращения: 20.01.2023).

ние «по совести» скорее можно использовать при формировании и укреплении неформальных связей и при улучшении морально-психологического климата в коллективе, но не при исполнении непосредственных должностных обязанностей, т. к. это может стать потенциальным источником возникновения коррупционных схем и иных нарушений уголовно-исполнительного законодательства.

Относительно понимания значимости правовой компетентности (правовых знаний) для сотрудников УИС респонденты подтвердили, что их роль очень велика. Вариант ответа «я изучаю (анализирую) профессионально значимую правовую информацию практически каждый день» выбрали 30% и только 8,3% опрошенных указали, что практически не работают с правовой информацией. На вопрос, что важнее для сотрудника правоохранительной службы в УИС «быть компетентным специалистом своего дела» или «всегда добиваться соблюдения требований закона и правовых актов всеми окружающими, включая начальство», 66,7% респондентов выбрали первый вариант ответа, а 23,3% – второй.

Представляет интерес и выборка ответов на вопрос «Законы создаются, чтобы...»: 61,7% выбрали вариант «защитить право каждого человека», а 23,3% – «народ подчинялся властям», что указывает на некоторую искажённость в пенитенциарной среде сущностного понимания закона как источника права или практики применения права.

На вопросы по определению намерений сотрудников УИС относительно соблюдения правовых норм на практике, получены следующие результаты. По мнению опрошенных, доверие к сотрудникам УИС обеспечивается компетентностью и профессиональной квалификацией (45,8%), нравственными качествами и отношением к людям на службе (45,8%), патриотизмом (3,4%), верностью начальнику и государству (5,1%). Два последних ответа свидетельствуют о наличии в пенитенциарной сфере отклонений в обеспечении принципа законности. В подтверждение этому можно привести также ответы на

вопрос «Готовы ли вы пойти на нарушение действующих правовых норм в ситуации крайней необходимости»: только 51,7% сотрудников УИС ни при каких обстоятельствах не видят оснований нарушать законодательство (остальные выразили готовность). Аналогичное распределение ответов (53,3% – нет, 46,7% – да) было получено на вопрос «Допустимо ли оправдывать и прикрывать сослуживца, если он совершил нарушение действующих правовых норм». На вопрос «Можно ли оправдать самосуд, если виновный остался безнаказанным» только 60% поддержали законопослушную модель ответом «нет».

По ответам на вопрос «Когда лицо скрывает свои доходы, чтобы не платить налоговые платежи – это так же плохо, как похищать денежные средства от государства?» можно судить о неполном понимании респондентами источников возникновения коррупционных рисков (63,3% ответили утвердительно). Здесь необходимо задуматься о достаточности антикоррупционного просвещения не только в формате рассмотрения самой коррупции как явления, но и с позиции ответственности за нарушение как этических норм, так и сугубо правовых (антикоррупционных).

На аналогичные выводы наталкивает и анализ ответов на вопрос о *потенциальном нарушении* предписания действующего законодательства:

- ни при каких условиях – 60% опрошенных;
- под угрозой расправы – 25%;
- чтобы наказать правонарушителя, если нет другого способа – 25%;
- «если все вокруг это делают» – 6,7%;
- ради острых ощущений – 1,7%;
- ради благосостояния близких – 8,3%.

Результаты свидетельствуют о существенных искажениях принципиально-волевого компонента сферы направленности профессионального правосознания опрошенных сотрудников УИС.

Наиболее важными ценностями для человека 51,7% респондентов определили правду и истину, 46,7% – милосердие, доброту и сострадание, 40% – справедли-

вость, награду и возмездие по заслугам, 33,3% – законы и правовые нормы, 25% – доверие в отношениях с людьми, 10% – обычаи и традиции. Такое распределение ответов не соответствует балансу «человеческого отношения в служебной деятельности» и соблюдению правовых норм (тот самый идеальный баланс в модели поведения сотрудника пенитенциарной службы).

Итак, в ходе исследования подтверждено влияние цифровизации на состояние профессионального правосознания сотрудников УИС: имеется потребность развития навыков работы с цифровыми ресурсами и сервисами, в т. ч. юридическими электронными ресурсами, связанное с этой потребностью понимание важности уровня цифровых компетенций выражено в большинстве ответов. Следует отметить позитивное восприятие цифрового следа образа права в цифровом пространстве, что способствует формированию этической модели профессионального поведения. Большинство опрошенных определяют равенство требований к исполнению профессиональных задач как в цифровой среде, так и в традиционном формате. Отдельные позиции в ответах наталкивают на потребность в организации правового воспитания в уголовно-исполнительной системе, в т. ч. и антикоррупционного.

Актуальные проблемы формирования профессионального правосознания сотрудников УИС в условиях цифровизации

Придерживаясь предложенной О. В. Пересадиной классификации факторов влияния на профессиональное правосознание, которые она определяет как «... явления общественной жизни, оказывающие в той или иной форме воздействие на формирование и развитие профессионального правосознания, приводящие к их системному функционированию» [8, с. 56]. Отметим значимые факторы, влияющие на формирование профессионального правосознания сотрудников УИС:

– *внешние или общие объективные факторы*: институциональные, оказывающие

социализирующее воздействие (напряжённая, специфическая работа по исполнению наказаний и применению мер государственного принуждения, концентрированное отрицательное влияние со стороны осуждённых, практика употребления нецензурных выражений и жаргонных слов независимо от среды нахождения (коллеги или спецконтингент), проявление агрессии и унижительного обращения к осуждённым; шаблонированность воспитательной работы с осуждёнными), стандарты пенитенциарной деятельности, информационно-коммуникативные, культурно-идеологические, региональные особенности условий труда и быта в исправительных учреждениях;

– *внутренние или общие субъективные факторы*: состояние интеллектуального и психофизиологического развития, наличие или отсутствие правовой подготовки, стереотипов мышления и поведения сотрудника УИС, чувства вседозволенности, стремления к подавлению воли и унижению достоинства коллег и осуждённых, видения своих ошибок в купе с чинопочитанием и угождением, стремления к позитивным изменениям в себе и в близком окружении;

– *специфические, связанные с особыми чертами функционирования уголовно-исполнительной системы*: обеспеченность объёма выполняемых задач личным составом, способы и методы управления, личностные и профессиональные качества начальников структурных подразделений, шаблоны пенитенциарного мышления, стереотипы поведения сотрудников УИС.

Анализируя факторы влияния на формирование профессионального правосознания сотрудников УИС, особое внимание необходимо обращать на их права и обязанности по занимаемой должности, на правовые принципы и нормы, реализуемые в ходе выполнения профессиональных функций.

Существенное значение в формировании профессионального правосознания сотрудников УИС, на наш взгляд, имеет их компетенция, обусловленная деятельностью по исполнению уголовных наказаний и уровень сформированной профессиональной компетентности.

На обратную зависимость (влияние профессионального правосознания на развитие профессиональных качеств) обращает внимание С. М. Камилов [3]. В. В. Фомин утверждает, что от «состояния правосознания сотрудников УИС напрямую зависит качество исполнения ими своих должностных функций, т. е. реализация государственного принуждения к осуждённым, обеспечение их прав, законных интересов, исправление и воспитание» [9, с. 181].

Актуальным вопросом является нахождение количественных характеристик для определения уровня профессионального правосознания сотрудников УИС для оценки его сформированности и разработки конкретных рекомендаций по повышению его уровня. Одной из подобных характеристик В. В. Кожевников считает «количество правонарушений, совершаемых людьми, основная профессиональная обязанность которых соблюдать правопорядок и законность» [4, с. 23].

Как показывают статистические данные из открытых источников за последних 5 лет в уголовно-исполнительной системе существуют проблемы с соблюдением законности и правомерным поведением сотрудников.

В 2016–2018 гг. по сведениям Генеральной прокуратуры РФ в отношении сотрудников ФСИН России было возбуждено 144 уголовных дела (25 – в 2016 г., 23 – в 2017 г., 64 – в 2018 г.), большая часть которых (112) была связана с превышением сотрудниками полномочий. По данным делам к уголовной ответственности привлечено 67 сотрудников. За 2016–2018 гг. прокуратурой было выявлено 260 нарушений требований закона об основаниях и о порядке применения физической силы и специальных средств. Только за первое полугодие 2019 г. прокуратурой проведено 27,5 тыс. проверок соблюдения законности в местах лишения свободы (содержания под стражей), выявлено 68 тыс. нарушений, привлечено к дисциплинарной ответственности 22 тыс. сотрудников УИС, к административной – более 1 тыс. В 2019 г. 170 сотрудников были уволены из органов

уголовно-исполнительной системы по негативным основаниям¹.

В 2020 г. было возбуждено 99 уголовных дел в отношении 56 сотрудников УИС, из которых наиболее распространённым было содействие (совершение) передачи средств связи осуждённым к лишению свободы².

Из представленных в исследовании С. А. Хохрина статистических данных о совершении преступлений сотрудниками отделов безопасности на протяжении 2016–2020 гг. можно сделать вывод о превалировании таких составов, как злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, получение взятки, дача взятки, служебный подлог, халатность. Данный им прогноз преступности сотрудников отделов безопасности на 2021–2023 гг. «позволяет свидетельствовать о сохраняющейся тенденции роста уровня преступности в целом», и в частности «связанных с получением взяток, превышением или злоупотреблением должностных полномочий, в т. ч. совершённых в соучастии» [10, с. 395].

Приведённые данные свидетельствуют об определённом неблагополучии в сфере состояния профессионального правосознания сотрудников пенитенциарной системы, а факты совершения различных противоправных деяний свидетельствуют о не выполнении ими надлежащим образом своих служебных обязанностей и, как следствие, уровень развития их профессионального правосознания, от которого зависит состояние их профессиональной деятельности, нуждается в повышении.

Согласимся, что «профессиональное правосознание характеризуется устойчивостью и положительным отношением к праву» [4, с. 23], но оно может подвергаться деформации под влиянием профессиональной деятельности, а деформирован-

¹ За три года второе возросло число дел о превышении полномочий сотрудниками ФСИН России // Первое антикоррупционное СМИ: [сайт]. URL: <https://pasm.ru/archive/253499/> (дата обращения: 24.12.2022).

² Следователи возбудили 99 уголовных дел в отношении 56 сотрудников ФСИН в 2020 году // ТАСС: [сайт]. URL: <https://tass.ru/obschestvo/10121205> (дата обращения: 20.11.2022).

ное профессиональное правосознание, в свою очередь, выступает негативным фактором влияния на профессиональную деятельность. Обозначая дефекты правового сознания одной из причин профессиональной деформации и совершения правонарушений сотрудниками УИС, В. В. Фомин делает обоснованный вывод, что «деформация правосознания может проявиться у сотрудников в недооценке ценности права, в безответственном, легкомысленном отношении к требованиям закона, в активном неприятии норм права и в сознательном преступном поведении», а также в «сращивании сотрудников пенитенциарной системы с преступными элементами, перерождении, прямом предательстве интересов государства» [9, с. 181]. Именно эти аспекты были нами выявлены по результатам анализа проведённого социологического исследования и опубликованных статистических данных.

Профилактическими (предупредительными) мерами деформации профессионального правосознания сотрудников УИС являются повышение их уровня жизни, создание конструктивно настроенного социального окружения, в т. ч. в цифровом пространстве, а также эффективно организованные правопросветительская и правовоспитательная деятельность по месту прохождения службы.

Правовое воспитание – это не только целенаправленная нравственно-правовая работа [12, с. 33] с молодыми специалистами, но и важное направление включения профессионально-этических и правовых норм в практику служебных отношений и профессиональной подготовки сотрудников уголовно-исполнительной системы в соответствии с требованиями приказа Минюста РФ от 27.08.2012 № 169 «Об утверждении Наставления по организации профессиональной подготовки сотрудников уголовно-исполнительной системы». Основу для правовоспитательной работы должна составлять профессиональная подготовка кадров для уголовно-исполнительной системы (в т. ч. дополнительное профессиональное образование).

Задача по формированию модели эффективного профессионального поведения сотрудника УИС усложняется прежде всего за счёт необходимости формирования цифровых компетенций и практического опыта цифровизации знаний исходя из учёта современных технологических вызовов. К цифровым компетенциям, необходимым на сегодняшний день сотрудникам уголовно-исполнительной системы, следовало бы отнести: осуществление сбора и разметки данных, упорядочивание, хранение и извлечение данных, информации и контента в цифровой среде; использование информационно-коммуникационных технологий для организации совместной работы и решения служебных задач; создание и использование контента при помощи цифровых технологий, включая поиск и обмен информацией, ответы на вопросы, взаимодействие с другими людьми; программирование в рамках решения служебных задач, включая визуализацию данных.

Заключение

Для того чтобы добиться формирования цифровых компетенций как одного из ведущих факторов развития современного профессионального правосознания сотрудников УИС, необходима организованная в рамках дополнительного профессионального образования и профессиональной подготовки по месту прохождения службы работа с личным составом пенитенциарных учреждений. К основным направлениям такой работы относятся: снижение личностной «цифровой» беспомощности сотрудников УИС через приобретение навыков самостоятельности при работе с цифровыми ресурсами и сервисами; вооружение знаниями и развитие понимания сотрудниками УИС основных цифровых технологий, в т. ч. больших данных (Big Data), искусственного интеллекта (Artificial Intelligence), аддитивных технологий (Additive Manufacturing), интернета вещей (Internet of thing) и др.

На наш взгляд, требуется совершенствование образовательного процесса с

курсантами подведомственных ФСИН России образовательных организаций по специальности «Правоохранительная деятельность» по следующим основным направлениям: формирование цифровой грамотности, цифровизация знаний и направлений служебной деятельности; развитие эмоционального интеллекта и эмпатии при работе в цифровом пространстве.

Обобщая рассмотренные особенности служебной деятельности сотрудников УИС, организации их служебных процессов, управления пенитенциарной системой в целом, отметим их общие положения: во-первых, нацеленность на результат, заключающийся в эффективном выполнении задач, связанных с исполнением наказаний; во-вторых, определённая модели поведения, основанной на профессиональной этике, поддержке имиджа пенитенциарной системы как важного социально-правового института; в-третьих, инновационно-информационное развитие

УИС – электронный формат взаимодействия со всеми участниками уголовно-исполнительных отношений и органами государственной власти и управления.

Кто он современный сотрудник УИС с высоким уровнем профессионального правового сознания? Это представитель органа исполнительной власти (должностное лицо), имеющий навыки для решения практических юридических вопросов, связанных с исполнением уголовных наказаний, с развитым индивидуальным правосознанием, препятствующим возникновению противоправных проявлений на службе и способствующим эффективному выполнению должностных обязанностей, владеющий навыками и знаниями в сфере новых информационных технологий и цифровыми компетенциями, востребованными в пенитенциарной сфере.

Статья поступила в редакцию 27.12.2023.

ЛИТЕРАТУРА

1. Борзенко Ю. А. Пенитенциарное правосознание как форма профессионального правосознания // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 2. С. 99–100.
2. Евстафеева Е. А. Правосознание сотрудников уголовно-исполнительной системы с различными личностными характеристиками: автореф. дис. ... канд. психол. наук. Челябинск, 2015. 32 с.
3. Камилов С. М. Профессиональное правосознание работников правоохранительных органов // Закон и право. 2019. № 9. С. 62–63.
4. Кожевников В. В. Проблема профессионального правосознания в правоохранительной сфере // Современное право. 2016. № 1. С. 17–26.
5. Леванский В. А. Моделирование в социально-правовых исследованиях. М.: Наука, 1986. 157 с.
6. Певцова Е. А. Детская правовая школа в образовательном учреждении // Народное образование. 2011. № 6. С. 40–44.
7. Певцова Е. А. Воспитательные отношения как объект правового регулирования в современном мире (теоретико-правовой взгляд) // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2021. № 3. С. 26–38. DOI: 10.18384/2310-6794-2021-3-26-38.
8. Пересадына О. В. Деятельностные факторы, влияющие на формирование профессионального правосознания сотрудников органов внутренних дел // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2018. № 2. С. 55–60.
9. Фомин В. В. Особенности правового сознания сотрудников уголовно-исполнительной системы // Уголовно-исполнительное право. 2018. Т. 14 (1–4). № 2. С. 179–183.
10. Хохрин С. А. Общая характеристика преступности сотрудников отделов безопасности (режима и надзора) исправительных учреждений и следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы // Человек: преступление и наказание. 2021. Т. 29 (1–4). № 3. С. 385–395. DOI: 10.33463/2687-1238.2021.29(1-4).3.385-395.
11. Худойкина Т. В. Технология оценки и измерения правового сознания // Теория и практика общественного развития. 2015. № 21. С. 104–106.
12. Шиббаева Г. Е., Зайнуллина Е. А. Развитие правосознания личности на различных этапах профессионализации в уголовно-исполнительной системе // Электронный научно-практический журнал Культура и образование. 2014. № 9. С. 43.

REFERENCES

1. Borzenko Yu. A. [Penitentiary legal consciousness as a form of professional legal consciousness]. In: *Probely v rossiyskom zakonodatelstve* [Gaps in Russian legislation], 2008, no. 2, pp. 99–100.
2. Evstafeeva E. A. *Pravosoznaniye sotrudnikov ugolovno-ispolnitelnoy sistemy s ryadom lichnostnykh spetsialnostey: avtoref. dis. ... kand. psikhol. nauk* [Legal consciousness of the penitentiary system employees with a number of personal specialties: abstract of Cand. Sci. thesis in Psychological sciences]. Chelyabinsk, 2015. 32 p.
3. Kamilov S. M. [Professional legal awareness of specialists in the organs of the gastrointestinal tract]. In: *Zakon i pravo* [Legislation and Law], 2019, no. 9, pp. 62–63.
4. Kozhevnikov V. V. [The problem of professional legal awareness in the biliary sphere]. In: *Sovremennoye pravo* [Modern law], 2016, no. 1, pp. 17–26.
5. Levansky V. A. *Modelirovaniye v sotsialno-pravovyykh issledovaniyakh* [Modeling in social and legal research]. Moscow, Nauka Publ., 1986. 157 p.
6. Pevtsova E. A. [Children's legal school in an educational institution]. In: *Narodnoye obrazovaniye* [National Education], 2011, no. 6, pp. 40–44.
7. Pevtsova E. A. [Educational relations as an object of legal regulation in the modern world (theoretical and legal view)]. In: *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Yurisprudentsiya* [Bulletin of the Moscow Region State University. Series: Jurisprudence], 2021, no. 3, pp. 26–38. DOI: 10.18384/2310-6794-2021-3-26-38.
8. Peresadina O. V. [Activity factors influencing the formation of professional legal awareness of employees of internal affairs bodies]. In: *Vestnik Uralskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii* [Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2018, no. 2, pp. 55–60.
9. Fomin V. V. [Features of the legal consciousness of employees of the penitentiary system]. In: *Ugolovno-ispolnitelnoye pravo* [Criminal Executive Law], 2018, vol. 14 (1–4), no. 2, pp. 179–183.
10. Khokhrin S. A. [General characteristics of the crime of employees of the security departments (regime and supervision) of correctional institutions and pre-trial detention centers of the penitentiary system]. In: *Chelovek: prestupleniye i nakazaniye* [Man: crime and punishment], 2021, vol. 29 (1–4), no. 3, pp. 385–395. DOI: 10.33463/2687-1238.2021.29(1-4).3.385-395.
11. Khudoykina T. V. [Technology for assessing and measuring legal consciousness]. In: *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya* [Theory and practice of social development], 2015, no. 21, pp. 104–106.
12. Shibaeva G. E., Zainullina E. A. [The development of the legal consciousness of the individual at various stages of professionalization in the penitentiary system]. In: *Elektronnyy nauchno-prakticheskiy zhurnal Kultura i obrazovaniye* [Electronic scientific and practical journal Culture and Education], 2014, no. 9, pp. 43.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Сапогов Владимир Митрофанович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин и теории права института права, экономики и управления Псковского государственного университета;
e-mail: dikbul@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Vladimir M. Sapogov – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Department of State-Legal Disciplines and Theory of Law, Institute of Law, Economics and Management, Pskov State University;
e-mail: dikbul@yandex.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Сапогов В. М. К вопросу о влиянии цифровизации на формирование профессионального правосознания сотрудников уголовно-исполнительной системы // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2023. № 1. С. 58–68.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-58-68

FOR CITATION

Sapogov V. M. On the Impact of Digitalization on the Formation of Professional Legal Awareness of Employees of the Penal System. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2023, no. 1, pp. 58–68.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-58-68

УДК 347.27

DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-69-80

РАЗВИТИЕ ЗАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ФОРМИРОВАНИЕ ПРЕДМЕТА ЗАЛОГА В РОССИИ В XVIII – НАЧАЛЕ XX ВВ.

Абрамова Н. В.*Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова**119991, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, Российская Федерация*

Аннотация

Цель. Рассмотреть залоговое законодательство и проследить формирование предмета залога недвижимости в XVII – начале XX вв.

Процедура и методы. Основное содержание исследования составляет анализ нормативно-правовых актов с привлечением архивных материалов, что позволяет наиболее полно представить этапы развития и формирования положений о залоге и предмете недвижимости. Догматический метод позволил отобрать и истолковать нормативно-правовые акты, относящиеся к теме данного исследования. Обобщение проанализированного материала позволило проследить направление и характер развития залогового законодательства, а также причины, побудившие законодателя принимать те или иные нормативно-правовые акты.

Результаты. Достаточно подробно рассмотрено формирование залогового законодательства и предмета недвижимости в XVIII – начале XX вв. Показано, как исторический контекст событий связан с логикой законодателя, отмечено также, что жизнеспособность нормативно-правового акта в ряде случаев зависит от личности законодателя, т. е. лица, возглавляющего государство.

Теоретическая и/или практическая значимость. Результаты исследования вносят вклад в изучение дореволюционного залогового права. Настоящая статья будет полезна специалистам в области государства и права, т. к. залог недвижимости (ипотека) до сих пор является актуальной проблемой в мире.

Ключевые слова: залог, предмет залога недвижимости, Россия

DEVELOPMENT OF PLEDGE LEGISLATION AND FORMATION OF PLEDGE SUBJECT IN RUSSIA IN THE 17TH – EARLY 20TH CENTURIES

N. Abramova*Lomonosov Moscow State University**Leninskye Gory 1, Moscow 119991, Russian Federation*

Abstract

Aim. To analyze pledge legislation and survey the subject formation for mortgage in the 17th – early 20th centuries.

Methodology. The key aspect of the research is the analysis of legal acts and the archives in order to fully present the stages of development and formation of provisions on mortgage and real estate. The dogmatic method allowed selecting and interpreting legal acts related to the topic of the research. The dogmatic method made it possible to select and interpret the regulations belonging to the theme of the research. The generalization of the sources analyzed enabled the author to follow the direction and character of the pledge legislation development, as well as the reasons that prompted the legislators to adopt certain regulatory acts.

Results. The formation of pledge legislation and mortgage subject in the 18th – early 20th centuries is analyzed in detail. It is shown that the historical context of events is connected with the logic of the

legislator, it is also stated that the viability of a regulatory legal act is in a number of cases depends on the personality of a legislator, i.e. the head of the state.

Research implications. The results of the research contribute to the study of pre-revolutionary pledge law. The article will be useful to experts in state and law, since the pledge of real estate (mortgage) is still a relevant issue in the world.

Keywords: pledge, mortgage subject, Russia

Введение

На примере истории формирования института залога можно проследить историю развития взаимоотношений государства и общества в сфере кредитных отношений. Залоговым называется право обращения взыскания в случае неисполнения обязательств на заранее определённую вещь независимо от того, продолжает ли она принадлежать должнику или нет, и это право предпочтительно перед всеми другими требованиями. Залог выступает одним из самых эффективных, надёжных и экономически целесообразных для кредитора способов обеспечения обязательств.

Развитие залоговых правоотношений в нашей стране происходит параллельно с развитием законодательства. На различных этапах государственного строительства преобладают интересы различных групп субъектов: иногда это – государственная казна, иногда – знать, порой – торговый класс. Эти группы, преследуя свои цели и имея в распоряжении огромные капиталы, влияют на политику государства. В ряде случаев изменения в правовом регулировании права собственности и залога связаны с событиями, происходящими как в стране, так и на мировой арене [1, с. 98].

Публицист и правовед А. А. Башмаков писал, что залог как вещественное обеспечение долгового соглашения нуждается в опоре, т. к. слово человека во многом зависит от чести – элемента неустойчивого, призрачного, в то время как вещь не обманет, она налицо¹.

Залог как институт вещного права был предметом пристального внимания доре-

волюционных исследователей. Например, А. С. Звоницкий отмечал, что формы залога всегда составляли один из наиболее чувствительных пунктов праворазвития, один из тех пунктов, которые всего сильнее отражают ход экономической эволюции в данной общественной сфере².

В древнерусском праве залоговые правоотношения предполагали, прежде всего, личную ответственность должника, что не могло в полной мере гарантировать интересы кредитора. Развитие гражданского быта привело к тому, что залог уже стал пониматься как залог имущества должника и при этом дифференцироваться – как заклад движимого имущества и как залог недвижимого имущества.

Становление залоговых правоотношений было сопряжено с формированием различных институтов.

Развитие залогового законодательства и формирование предмета залога

Сближение статуса вотчины и поместья являлось одной из тенденций правового регулирования земельной собственности в XVII в. Это была постепенная «приватизация» государственной земельной собственности, если говорить современным языком. Процесс завершился, когда Именным указом Петра I от 23 (18) марта 1714 г. «О порядке наследования в движимых и в недвижимых имуществах», было установлено, что поместье – это недвижимость [3, с. 76–77]. Именно в начале XVIII в. юридически было оформлено право собственности, и в нормативно-правовых актах закреплено деление имущества на 2 вида: движимое и недвижимое. До

¹ Башмаков А. А. Основные начала ипотечного права. Лекции читанные в городе Либаве в 1891 г. А. А. Башмаковым. Либав: М.: Петерсон, 1891. С. 1.

² Звоницкий А. С. О залоге по русскому праву. Киев: Н. Я. Оглоблин, 1912. С. VI.

этого указа наследуемые поместья находились в пользовании, в то время как вотчины понимались как собственность.

Указом 1714 г. предусматривалось следующее ограничение права распоряжения имуществом без каких-либо исключений: «...недвижимых вещей, т. е. родовых, выслуженных и купленных вотчин и поместий, а также и дворов, и лавок, не продавать и не закладывать»¹. Так, с одной стороны, поместья стали собственностью владельцев, а с другой – был введён законодательный запрет на их залог, чем ограничивалось право собственников на распоряжение поместьями. Дарованное государством право субъектов было ущемлено государством же, которое не было заинтересовано в дроблении земельной собственности по примеру европейских стран путём перехода в руки многочисленных родственников умершего. Впервые именно в указе 1714 г. на законодательном уровне определялось, что собственность делится на имущество движимое и недвижимое, и для каждого вида имущества действуют свои нормы права. В интересах государства вводилось чёткое определение владельца недвижимости путём запрета операций как с «приватизированной» собственностью, так и с вотчинами с фиксацией данного факта в соответствующих документах. Одним из эффектов такого запрета был в т. ч. и рост интереса к государственной службе дворян и лиц, принадлежавших к другим сословиям.

Говоря о сословиях, стоит отметить, что «...Петром I положено *юридически* основание государственным нашим сословиям, в том числе и высшему – ...дворянству»². К тому же с XVIII в. все дворяне, независимо от происхождения, были уравнены в пользовании привилегиями и преимуществами, которые им были присвоены как высшему сословию в государстве. И, конечно же, в фокусе законодателя находились вопросы землевладения, прежде всего, правового

регулирования недвижимыми именными (поместьем или вотчиной) дворян, т. к. объём прав субъекта определялся прежде всего его сословным положением.

Происходит следующая цепочка событий:

1) принятый 22 октября 1721 г. Петром I титул Всероссийского Императора переходит к его преемникам;

2) при Анне Иоанновне издаётся несколько указов, которые отражают интересы правящей элиты. Так, 9 декабря 1730 г. указ Петра I о наследии имений был частично отменён³, 17 марта 1731 г. было велено «как поместья, так и вотчины именовать равно одно недвижимое имение вотчина»⁴. На законодательном уровне было закреплено, что вотчина и поместье – это одно и то же понятие, что было абсолютно логично, т. к. оба эти вида землевладения ещё в 1714 г. были признаны недвижимостью и их нормативно-правовое регулирование должно было быть подчинено единым нормам права, хотя при составлении документов использовались оба эти понятия, а указания на то, что это одно и то же понятие не существовало. Глава XVI «О поместных землях» Соборного Уложения 1649 г. Алексея Михайловича перестаёт применяться на практике, и деление имуществ на движимые и недвижимые прочно закрепляется в законодательстве.

Другим важным шагом была необходимость разрешить проблему фальсификации документов различного рода (в т. ч. на право собственности и залог) и для пресечения незаконных действий неопределённого круга лиц «...дабы впредь ... никакого обмана и подлога употребить было невозможно»⁵. Причины такой потребности со стороны государства и общества достаточно понятны – многие архивные материалы, касающиеся владельцев недвижимости, были утрачены (сгорели), и, видимо, масштаб злоупотреблений в этой ситуации был столь велик, что в указе прямо об этом говорится. В этом же документе фиксировалось сокращение срока вы-

¹ Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗРИ). ПСЗРИ-1. Т. 5. № 2789.

² Научно-справочная библиотека РГИА (далее – НСБ РГИА). Печатные записки. Папка 3089.

³ ПСЗРИ-1. Т. 8. № 5653.

⁴ ПСЗРИ-1. Т. 8. № 5717.

⁵ ПСЗРИ-1. Т. 10. № 7339.

купа заложенных владений до 3 лет, т. к. 40-летний срок по Соборному Уложению приводил к тому, что «такие деревни не токмо в доброе состояние не приводят, но и разоряют, чтобы родственники прежних помещиков на выкуп бить челом не имели причины». Устанавливалось, что по просрочке заложенное имущество должно было продаваться с публичных торгов. Залогодателю давался льготный срок для выкупа. Залогодержателю при торгах предоставлялось право преимущественной покупки и удержания за собой имущества в иск, когда условия торго для него невыгодны. Законодательная инициатива Анны Иоанновны была встречена «как-бы с недоверчивостью и неохотно» и не удивительно, что вследствие указа 1737 г. кредит стал приходить в больший, против прежнего, упадок¹. Как итог «в 1744 г. восстановлено было право залога, действовавшее в эпоху Уложения»², а новое понятие о залоге было на какое-то время забыто.

Таким образом, принятые указы Анны Иоанновны от 1731 и 1737 гг. закрепили деление имуществ на движимые и недвижимые и были попыткой реформирования положений о залоге, т. к. нормы права Соборного Уложения 1649 г. в первой половине XVIII в. уже не отвечали потребностям общества и государства. Достаточно прогрессивные законодательные инициативы Анны Иоанновны оказались неудачными. Намерение императрицы упорядочить гарантии обеспечения прав залогодателей и залогодержателей вызвали недовольство у значимой части субъектов таких правоотношений, хотя по логике должно было быть с точностью до наоборот. Неприятие обществом достаточно взвешенных для того времени законодательных актов было связано с тем, что правление Анны Иоанновны пришлось

на самый сложный период в нашей истории – «эпоху дворцовых переворотов», время, когда Россию, в переносном смысле этого слова, трясло. Возможно, и личность самой императрицы вызвала определённую неприязнь у её современников. Таким образом, субъективные факторы, связанные прежде всего с историческим контекстом, вызвали неприятие обществом законодательных актов, которые в целом должны были упорядочить положения о залоге, исходя из социально-экономического развития России на том этапе, т. к. цель была простой и ясной: обеспечить права субъектов залоговых правоотношений при определённых недостатках законодательной техники того времени.

Ещё одним немаловажным фактором, влиявшим на развитие залога, было отсутствие чёткого перечня объектов, которые должны были пониматься как недвижимость. Как было сказано выше, указ 1731 г. определял поместья и вотчины как недвижимое имущество. К. А. Неволин отмечал, что Анна Иоанновна «ничего не постановила о дворах и лавках; почему родилось сомнение, должно ли их относить к недвижимым имуществам. Сверх того, возник вопрос, к какому роду имуществ должно относить фабрики и заводы»³. Можно предположить, что дворы и лавки не были поименованы в указе лишь потому, что ставку императрица делала именно на дворянское землевладение, исходя из канвы исторических событий. К тому же залоговая стоимость двора или лавки в большинстве случаев не сопоставима с залоговой стоимостью имения. Вполне возможно, что в отличие от петровского периода вопросы развития торговли и промышленности на данном отрезке развития государства были не столь актуальны на фоне необходимости упорядочить вопросы собственности дворян. Регулирование

¹ Мейер Д. И. Древнее русское право залога. Казань: И. Дубровин, 1855. С. 48.

² Победоносцев К. П. Курс гражданского права / Сочинение К. Победоносцева, почётного члена университетов Московского, С. Петербургского, Казанского и Св. Владимира в Киеве. Первая часть. Вотчинные права. СПб.: Синодальная типография, 1896. С. 596.

³ Неволин К. А. Полное собрание сочинений К. А. Неволлина. Т. 4. История российских гражданских законов. Ч. 2. Книга вторая об имуществе. Раздел первый об имуществе вообще и раздел второй о правах на вещи. СПб.: Тип. Э. Праца, 1857. С. 14–15.

гражданско-правовых интересов других сословий отходят на второй план.

Уже в 1740 г., в решении Сената по частному делу, лавки и дворы определяются как предметы недвижимого имущества. В документе содержатся ссылки на ст. 244 гл. X Соборного Уложения и на указ 1714 г. Было записано, что устным указом императрицы Анны Иоанновны дворы определялись как недвижимое имущество. К. А. Неволин так оценивал данное решение Сената: «...дворы, дворовые пустые места и лавки должны были причисляться к недвижимым имуществом. Но сомнение всё ещё оставалось»¹. Можно сделать ряд выводов и предположений: во-первых, отсутствие ясности в нормах права при отнесении того или иного имущества к движимому или недвижимому приводило к сложностям при рассмотрении дел на практике; во-вторых, ссылка Сената на устный указ Анны Иоанновны – это вынужденная мера, т. к., исходя из практики и здравого смысла, фабрики и заводы отнести к движимости нельзя, но в указе Анны Иоанновны, да впрочем и у Петра I, данное имущество не поименовано как предметы недвижимости. В своём решении Сенат, не имея возможности сослаться на аналогию права, использует те инструменты, которые «работают»: ссылается на то, что указ был сделан в устной форме.

Очередным этапом становления залоговых правоотношений и формирования предмета залога недвижимости стало учреждение в 1754 г. Государственного заёмного банка. Постепенно происходит становление и кредитной системы России.

Назревает необходимость модернизации всего русского законодательства, и в 1755 г. до принятия нового Уложения был приостановлен выкуп заложенных имений, при этом допускалось принятие челобитных о выкупе недвижимых имений [3, с. 348]. В связи с ростом промышленности

«по отношению к заводам в 1761 г. состоялся указ, по которому приписанные к ним и принадлежащие к заводам деревни, крестьян и земли должно было делить между наследниками как имение недвижимое»².

Логика законодателя здесь понятна: действующие нормативно-правовые акты уже не отвечают современному развитию потребностей государства и общества, в связи с чем и накладывается такое ограничение на права субъектов по распоряжению своим имуществом в интересах государства. Самый быстрый путь – приостановить действие тех норм, которые устарели на то время, пока не будет принят новый нормативно-правовой акт. Сохраняется возможность, говоря современным языком, «ручного управления»: задача челобитных на имя императора, т. е. законодатель оставлял за собой право индивидуального рассмотрения и разрешения прошений о возможности выкупа заложенного имения, исходя из личной позиции главы государства (вполне возможно, что при активном содействии заинтересованных лиц), что в принципе является традиционной схемой взаимодействия между царём (императором) и его подданными-дворянами, на которых власть и опирается.

Развитие экономических отношений приводит к тому, что во второй половине XVIII в. опять встаёт вопрос о необходимости законодательного определения понятия недвижимости. В Сенатском указе Петра III от 20 апреля 1762 г. дворы, заводы и фабрики со всякими строениями также определялись как недвижимость. Рудники, соляные рассолы и трубы, принадлежащие им земли и леса, люди и крестьяне являлись принадлежностью главной вещи и подлежали разделу между наследниками как «по указам недвижимое положено». Вводился запрет на раздробление заводов, что легко объяснимо: завод – сложное промышленное предприятие, это единый хозяйственный комплекс (особенно в реалиях Российской империи, когда основными рабочими были крепостные крестьяне) и утрата того или

¹ Неволин К. А. Полное собрание сочинений. Т. 4. История российских гражданских законов. Ч. 2. Книга вторая об имуществах. Раздел первый об имуществах вообще и раздел второй о правах на вещи. СПб.: тип. Э. Праца, 1857. С. 15.

² Там же.

иною сегмента производственной цепочки, могла привести к полной остановке работы предприятия¹. Торговая лавка к предметам недвижимого имущества не причислялась. Здесь, как нам кажется, логика Анны Иоанновны и Петра III как законодателей одинакова. Залоговая стоимость лавки и двора и её ценность для экономики государства не высоки. В фокусе законодателя прежде всего находятся крупная или значимая собственность, что подчёркивает основную направленность законодательства.

При Петре III 25 мая 1762 г. был учреждён Государственный банк², что также свидетельствует о том, что государство было заинтересовано в развитии кредитных отношений. Вопрос регулирования залоговых правоотношений был нераздельно связан с потребностями экономического развития русского государства и общества. Было необходимо внести ясность в действующее законодательство, особенно в части определения круга предметов залога недвижимости и определения прав субъектов – участников залоговых правоотношений. Как отмечала Т. Е. Новицкая, «основополагающим в праве России XVIII в. был его сословный характер» [4, с. 165].

Вопрос правового определения недвижимости был поднят в очередной раз при Екатерине II. Указом Правительствующего сената от 11 октября 1762 г. было «повелено» дворы и заводы всякие и фабрики со всяким строением почитать за недвижимое, а «также медные и железные рудники, и соляные рассолы, и трубы, яко сокровенное в недрах земных, и к тому принадлежащая земли и леса, людей и крестьян, между оставшими наследниками делить, как по указам недвижимое положено».

Определялись главная вещь и принадлежность главной вещи, т. к. принадлежность следовала судьбе основной вещи³. Запрет на дробление по этому указу распространялся теперь уже не только на заводы, но и на дворы и лавки, фабрики и мануфактуры. С точки зрения действия

данного запрета было важно наличие законодательного определения главной вещи и её принадлежности, что в свою очередь влияло на определение предмета залога. Екатерина II достаточно подробно, путём перечисления, дифференцировала предмет недвижимости, сделав акцент на законодательном определении главной вещи и её принадлежности.

Можно согласиться с выводом Д. И. Мейера, что «преобразование права залога находилось в самой тесной связи с водворением фабричной промышленности, с установлением сельского хозяйства и с усилением торговли»⁴, т. е. с развитием капитализма. При Екатерине II дворы, заводы, мануфактуры, фабрики и лавки определялись как недвижимость с применением к ним положений о выкупе и разделе именно недвижимого имущества. Рудники, соляные рассолы и трубы, а также принадлежащие к ним земли, леса, крестьяне определялись как принадлежность главной вещи.

Далее, 13 ноября 1766 г. Сенат принял указ, по которому было разрешено выкупать проданные и заложенные «в чужие роды имения»⁵. В указе речь шла об имениях, о которых ранее были поданы челобитные. Как и елизаветинский указ, он не допускал возможности выкупа имений до принятия нового Уложения, запрещая заимодавцам на это время продажу и заклад просроченных им имений [3, с. 349]. Срок выкупа проданных и заложенных имений считался в 3 года, «...а по закладным от явки их в Вотчинной Коллегии или её Конторе»⁶. Срок в 3 года ранее пыталась ввести Анна Иоанновна. Можно предположить, что выбор этого срока не случаен: исследование архивных документов показывает, что многие дела рассматривались примерно 2-3 года. Расстояния и особенности сообщения различных губерний с Санкт-Петербургом и Москвой объективно не способствовали ускорению процесса.

¹ ПСЗРИ-1. Т. 15. № 11511.

² ПСЗРИ-1. Т. 15. № 11550.

³ ПСЗРИ-1. Т. 16. № 11681.

⁴ Мейер Д. И. Древнее русское право залога. Казань: И. Дубровин, 1855. С. 49.

⁵ ПСЗРИ-1. Т. 17. № 12782.

⁶ ПСЗРИ-1. Т. 17 № 12782.

17 августа 1769 г. Сенат принял ещё один указ, по которому «до окончания оного Уложения все закладные недвижимые имения отдавать ныне на выкуп на основании состоявшихся в 1744 и 1766 годах указов»¹. Именно Екатерина II «развила начала о залоге 1737 г. в обширных размахах»². Был упрощён выкуп имения, «дворянин-должник мог обратиться в Заёмный банк с просьбой выкупить его имение». Право выкупа было распространено на родовое недвижимое имущество в городах. В 1786 г. Именным указом право выкупа было распространено «на все вообще губернии» [3, с. 349–351].

Такие вопросы, как срок выкупа и право субъектов на выкуп имений, были также предметом спора между субъектами залоговых правоотношений. Например, дело Мишкова легло в основу указа Сената от 17 января 1804 г. по Высочайше утверждённому докладу³. Император Александр I, исходя из поднесённого коллежским советником В. Мишковым прошения относительно отдачи ему на выкуп проданного и заложенного двоюродным прадедом его недвижимого имения, счёл необходимым повелеть, чтобы дело Мишкова было рассмотрено Общим собранием Сената и «по рассмотрении сего случая учинено было на оной ясное положение и представлено к высочайшему утверждению»⁴. Обстоятельства дела были крайне запутанными. Имение неоднократно на протяжении длительного времени продавалось и закладывалось. В итоге было принято решение: «просителю Мишкову в выкупе проданного и заложенного двоюродным прадедом его родового и благоприобретённого имения в разные времена назад этому более 40 и 60 лет надлежит отказать, поелику в существующих на выкуп одних

родовых имений законах, определён крайний срок трехлетний, в которой ни отец, ни дед просителя, ни он сам права сего не отыскивал, следственно обратного права покупателей и заимодавцев законно такие имения приобретающих и употребивших нарушить не можно...». Отмечалось, что «равным образом и впредь существующие уже законы ясно и достаточно разрешают, что кто имеет на выкуп заложенного или проданного родового имения наследственное право, тот должен оным воспользоваться в течение только трех лет, а в противном случае всякой без изъятия права сего лишается, почему тот, кто имея такое право, станет оспаривать самую крепость какую-либо незаконною оною и в продолжении сего спора срок предупомянутого выкупа права упустит и купно тяжбу свою потеряет, тот в неосновательном чаянии безмездного тому имению к себе поворота произвольно теряет уже оное право навсегда...». На доклад последовала конфирмация Его Императорского Величества: «*Быть по сему*». Частное дело послужило поводом для издания Указа, вводя тем самым по подобным делам единообразное исполнение, о чём было сказано в тексте документа. Мы не располагаем сведениями о том, насколько дело Мишковых было «типичным». Можно лишь предположить, что то, что прошение коллежского советника В. Е. Мишкова легло на стол Императора и далее было передано на рассмотрение в Сенат, говорит о значимости вопроса о сроках выкупа наследственного права на заложенное или проданное родовое имение такими субъектами права как дворяне.

Таким образом, институт залога в России развивался постепенно, как бы ломая традиционное русское законодательство, привнося в наше общество более современные инструменты правового регулирования, призванные обеспечить современные экономические и внутриполитические потребности государства и общества на конкретном этапе своего исторического развития.

¹ ПСЗРИ-1. Т. 18. № 13332.

² Неволин К. А. Полное собрание сочинений. Т. 4. История российских гражданских законов. Ч. 2. Книга вторая об имуществах. Раздел первый об имуществах вообще и раздел второй о правах на вещи. СПб.: тип. Э. Праца, 1857. С. 49.

³ ПСЗРИ-1. Т. 28 № 21127.

⁴ Российский государственный исторический архив. Ф. 1330. Оп. 2. Д. 136.

Характеризуя состояние русского законодательства, И. А. Покровский пишет, что «наше законодательство вплоть до начала XIX в. стояло на той точке зрения, что при неуплате долга «закладная превращается в купчую», т. е. кредитор приобретает право собственности на заложенную вещь. Лишь Банкротский устав 1800 г. отменил этот архаический принцип, предписав необходимость публичной продажи»¹.

Систематизация нормативно-правовых актов в виде Полного Собрания законов Российской империи и Свода законов Российской империи (Свод законов) в XIX в. даёт новый импульс к развитию залоговых правоотношений. Свод законов позволил на всей территории империи обеспечить базу для создания общероссийского законодательства. В рамках данного процесса нормы о залоге были расширены и дополнены.

В частности, устанавливался закрытый перечень недвижимого имущества: «земли и всякие угодия, деревни, дома, заводы, фабрики, лавки, всякие строения и пустые дворовые места» (ст. 230, гл. 2, кн. II, разд. I, т. X, Свод законов, издание 1832 г.), который со временем был расширен. Например, в конце XIX в. утверждение Устава железных дорог² приводит к расширению списка предметов недвижимого. По уставу «железная дорога вместе со всеми её принадлежностями составляет недвижимое имущество нераздельное». Если первоначально железные дороги были государственными, то развитие экономики и необходимость ускорения темпов строительства привели тому, что к прокладке железных дорог стали привлекать частный капитал, в т. ч. иностранный³. В интересах инвесторов было необходимо законодательно определить категорию имущества.

Для правильной оценки предмета залога необходимо выявить подлежит ли имущество разделу или нет. В связи с этим в Своде

законов недвижимое имущество делилось на «раздельное» и «нераздельное»: то, которое могло быть разделено на части с тем, чтобы каждая часть составляла отдельное владение, и то, которое по существу или в силу закона не могло быть раздроблено (ст. ст. 238–239). Первоначально к нераздельным имуществам принадлежали фабрики, заводы, лавки и дворы (ст. 239), позднее для городских дворов был установлен специальный режим, разрешавший разделение для продажи (ст. 394, гл. 1, кн. I, разд. III, т. X, ч. 1, Свод законов, издание 1857 г.). К. П. Победоносцев указывал, что на практике допускалось отдельное владение частями лавки – полулавкой, четвертью лавки и т. д., также не редки случаи, когда одному лицу принадлежит лавка, а другому – подвал под лавкой⁴.

В залоге нашли своё отражение и положения о «нераздельном» имуществе: «дворы, заводы, фабрики, мануфактуры и лавки как имение нераздробляемое не могут быть отдаваемы в залог по частям» (ст. 1042, гл. 3, кн. IV, разд. II, т. X, Свод законов, издание 1832 г.). Равным образом «деревни, мастеровые и рабочие люди, леса и земли, состоящие при заводах и фабриках посессионных, не могут быть отданы в залог особо от оных» (ст. 1043). Действовали «особенные запрещения» для посессионных заводов и фабрик, которые не могли приниматься в залог без особого разрешения (ст. 1046). Подобные ограничения служили средствами защиты целостности определённых видов предметов залога до Крестьянской реформы 1861 г.

В нормах содержалось указание на ряд объектов недвижимости, которые были отнесены к категории нераздробляемых при залоге. Такими имуществами признавались леса и земли, состоявшие при посессионных заводах, которые можно было отдать в залог только вместе с самим за-

¹ Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. Петроград: изд. юрид. кн. скл., 1917. С. 209.

² Общий Устав российских железных дорог и положение о совете по железнодорожным делам (утв. 12 июня 1885 г.). СПб., 1886.

³ ПСЗРИ-2. Т. 32. Ч. 1. № 31448.

⁴ Победоносцев К. П. Курс гражданского права / Сочинение К. Победоносцева, почётного члена университетов Московского, С.-Петербургского, Казанского и Св. Владимира в Киеве. Первая часть. Вотчинные права. СПб.: Синодальная типография, 1896. С. 49–50.

водом (ст. 1634, кн. IV, разд. II, т. X, Свод законов, неофициальное издание 1900 г.), а также земля, полученная бывшими государственными крестьянами по правилам от 20 февраля 1803 г., которую при залоге нельзя было дробить на участки менее 8 десятин (ст. 1635). Целью признания имущества нераздробляемым было сохранение, прежде всего, его хозяйственной функции.

Отдельные нормы устанавливали принадлежность к различным категориям недвижимого имущества, что также влияло на оценку стоимости недвижимости при залоге. К общей принадлежности недвижимых имуществ относились документы, устанавливавшие право собственности, – «владенные указы, грамоты, крепости, межевые планы и книги» (ст. 237, гл. 1, кн. II, разд. I, т. X, Свод законов, издание 1832 г.), а также «прочие документы» (ст. 359, гл. 1, кн. II, разд. I, т. X, Свод законов, издание 1842 г.).

В Своде законов нормы о принадлежности касались земель населённых и ненаселённых, фабрик, заводов, домов.

Определение принадлежности недвижимых имений, заложенных в кредитных установлениях и признаваемых «прилежащими к залому», было дано в «Уставе кредитном» (ст. 360). В издании 1857 г. норма была дополнена ссылками на конкретные статьи устава, а именно ст.ст. 467–468 (ст. 392, гл. 1, кн. II, разд. I, т. X, ч. 1, Свод законов, издание 1857 г.). Указанные нормы Кредитного устава касались не только имений, но и фабрик «неисправного заёмщика». Отмечалось, что владелец заложенного в Заёмном банке и подвергнутого описи имения мог распорядиться всем движимым имуществом, не принадлежащим к залому по смыслу документов, выданных на заём. К такому имуществу относились «стада и табуны, составляющие овчарные и конские заводы», а также мебель, картины, редкости, библиотеки, драгоценные вещи, домашняя утварь имения. В отличие от обычных имений принадлежностью заповедных наследственных имений могли признаваться фамильные бумаги, драгоценности, произведения искусств, собрания редкостей, книг и «тому

подобные» при условии, что «в акте учреждения таковых имений» это было указано (ст. 391). Для фабрик и заводов устанавливалось, что принадлежностью являлись все заводские строения, посуда и инструменты, деревни и крестьяне, земли, леса, покосы, руды, соляные рассолы, трубы и все полезные ископаемые (ст. 388).

Принадлежностью частных домов определялась как внутренняя, так и внешняя отделка, украшения, которые нельзя разделить от здания без повреждения (ст. 236, гл. 1, кн. II, разд. I, т. X, Свод законов, издание 1832 г.). Отдельно были определены принадлежности фабрик и заводов: «все заводские строения, посуда и инструменты, приписные деревни и крестьяне, земли, леса, покосы, руды, соляные рассолы, трубы и все вещества ископаемые» (ст. 235). В дальнейшем к статье было добавлено примечание, по которому не только приписанные, но и купленные деревни и крестьяне «не могут быть от оных отделены» (ст. 357, гл. 1, кн. II, разд. I, т. X, Свод законов, издание 1842 г.). Таким образом, крестьяне считались принадлежностью наравне со строениями, посадками, полезными ископаемыми и т. д., также было запрещено продавать крестьян отдельно от земли. Г. Ф. Шершеневич писал, что когда речь шла о принадлежности недвижимости, то в законе преследовалась цель перечислить совокупность составных частей имения, дома, фабрики или завода¹.

В 1901 г. Правительствующий Сенат определил, что строения, заводы и фабрики, возведённые на чужой земле и не являющиеся собственностью хозяина земли, не должны быть закладываемы порядком, установленным для недвижимости. Постройки, возведённые на чужой арендованной земле, составляют собственность возведшего их, и ему принадлежит право отчуждения их, если иное не предусмотрено договором. При закладе таких построек залогодержатель приобретает лишь право

¹ Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. Казань: бр. Башмаковы, 1902. С. 140.

требовать продажи их на снос как движимое имущество¹.

Ещё одним предметом недвижимости было признано чиншевое право с рядом оговорок. Под чиншевым правом «...разумеется вечное потомственное пользование землей с правом её отчуждения, с тем, что поселенцы, их наследники и преемники обязывались на вечные времена платить определённый за пользование земель чинш...»². Чиншевые владения были расположены в основном в Западных и Белорусских губерниях.

Судебная практика признавала за чиншевым владельцем право неограниченного пользования, продажи, право залога и передачи по наследству³ и право отчуждения⁴. В решениях Правительствующего сената отмечалось, что чиншевое право, будучи вещным, потомственным и вечным, должно быть обсуждаемо аналогично с владением, происходящим на праве собственности⁵. Как отмечали современники, этот правовой институт проявлял поразительную «живучесть» [6, с. 24]. Присяжный поверенный А. А. Квачевский писал, что чиншевое пользование землей было соединено с правом потомственного владения и распоряжения участками земли, которые могли принадлежать государству или частному собственнику⁶. Владельцу чинша принадлежало право залога, продажи и передачи этого права по наследству. Собственник земли мог лишь требовать от чиншевика платить «вечные

времена» установленную ежегодную плату, называемую чиншем. Было установлено, что законное право чиншевых владельцев городских участков земли со строениями отдавать в залог такую недвижимость учреждениям долгосрочного кредита не распространялось на владельцев имущества, не состоявших во владельческих городах, в виду необходимости ограждения интересов кредитора. Таким образом, владельцы чиншевых прав могли распоряжаться недвижимым имуществом с учётом административно-территориальных ограничений⁷, связанных с историческими особенностями правового регулирования.

Проблемы существования чиншевого права и попытки его упразднить привели к рождению ещё одного предмета залога – права застройки, которое устанавливалось законом от 23 июня 1912 г. и было одобрено Государственным Советом и Государственную Думою⁸. В справке к законопроекту о праве застройки говорилось, что цель – упорядочить отношения между собственниками строений и наследственными оборочными владельцами последних (чиншевого владения) и ввести новый для российского права, но хорошо известный в Западной Европе, институт гражданского права – институт права застройки⁹.

Закон о праве застройки предоставляет собственнику земельного участка право отдать его под застройку другому лицу по договору на срок и за вознаграждение, согласно правилам. Право застройки может переходить по наследству, отчуждаться как добровольно, так и с торгов, может быть завещано и обременено долгами. Право устанавливается от 36 до 99 лет. Институт права застройки после Революции 1917 г. вошёл в Гражданский кодекс РСФСР 1922 г.

Таким образом, первоначальный перепись недвижимого имущества был поименован Петром I, когда в него вошли вотчины, поместья, дворы и лавки. Анна Иоанновна

¹ Решения Гражданского Кассационного департамента Правительствующего Сената. 1901. СПб., 1901. № 6.

² Гуляев А. М. Русское гражданское право. Обзор действующего законодательства и Проект гражд. уложения. Пособие к лекциям проф. Имп. Уч-щ правоведения и Имп. Лицея в память цесаревича Николая. СПб: тип. М. М. Стасюлевича, 1913. С. 247.

³ Решения гражданского кассационного департамента Правительствующего сената. 1877. СПб., 1877. № 110.

⁴ Там же. № 109.

⁵ Решения гражданского кассационного департамента Правительствующего сената. 1880. СПб., 1880. № 20.

⁶ Квачевский А. А. Положение о поземельном устройстве сельских вечных чиншевиков в губерниях западных и белорусских, с объяснениями статей положения по их основаниям, судебным решениям и дополнениям другими законами. Варшава: Губ. тип., 1887. С. 25.

⁷ Решения гражданского кассационного департамента Правительствующего сената. 1906. СПб., 1906. № 44.

⁸ НСБ РГИА. Печатные записки. Папка 509.

⁹ Там же. Папка 937.

подтвердила деление имущества на движимое и недвижимое, объединив поместья и вотчины под общим понятием «недвижимое имение вотчина». Несмотря на это, вопрос о принадлежности других видов имущества к недвижимости продолжал вызывать затруднения в виду отсутствия законодательного закрепления некоторых видов предметов недвижимости. При Екатерине II было определено, что лавки, дворы, заводы, мануфактуры, фабрики составляют вид недвижимого имущества, и давалось определение принадлежности главной вещи, которая следовала судьбе последней.

В Своде законов предмет залога уже достаточно чётко дифференцирован по сравнению с предшествующим периодом. С учётом специфики проработаны отдельные категории предмета недвижимости, но общего законодательного определения термина «недвижимость» всё ещё не существовало. Были выделены дополнительные условия залога, в т. ч. надлежащее состояние предмета залога, «особое разрешение», «удостоверение благонадёжности», «по уважению местных обстоятельств», «до введения общего закона о залоге». В Своде законов предусматривались положения о недействительности залога при несоблюдении указанных условий.

Ещё одним рубиконом для всего русско-го законодательства стала отмена крепостного права в Российской империи в 1861 г. Как отмечала М. А. Блинова, «ипотека, до середины XIX века, увы, не стала инструментом развития рыночных отношений, а напротив, служила средством поддержания материального благополучия дворянского сословия» [2, с. 92]. Стоит отметить, что более 80% населения страны в XIX веке составляли крестьяне [5, с. 137]. И если до 1861 г. имения, заводы и фабрики закладывались с крестьянами, то после 1861 г. заложить можно было только недвижимое

имущество. Крестьяне перестали быть принадлежностью, что оказало существенное влияние на понятие предмета залога, т. к. теперь залог имений, фабрик, заводов с крестьянами был запрещён. Реформа 1861 г., проведённая в рамках обширного реформирования государства середины XIX в. (эпоха Великих реформ), модернизировала социально-политическое устройство России и внесла кардинальное изменение в понимание самого предмета недвижимости. Именно с той поры стало возможным говорить о формировании современного понятия «недвижимость». Законодательство определяло также чиншевое право и право застройки как предметы недвижимости.

Заключение

Таким образом, своеобразие развития института залога и предмета залога связано в первую очередь с потребностями государства и общества. Преобладание различных интересов, вызванных внутривнутриполитическими и геополитическими факторами, задавали общий вектор развития права. Да, замысел одного законодателя не всегда поддерживался его преемником, но в целом, можно и нужно говорить о преемственности политики в области развития экономики, что тесно связано с правовым регулированием.

В своём становлении и развитии институт залога чутко реагировал на потребности общества и государства. Заданный в определённый исторический момент вектор реформирования оказывал и оказывает влияние на дальнейшее развитие права даже в том случае, когда на первый взгляд этого не видно. Ведь всё находится во взаимосвязи: и государство, и общество, а как следствие, и экономика, и право и т. д.

Статья поступила в редакцию 08.11.2022.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абрамова Н. В. Правовое регулирование статуса недвижимости лиц польской национальности в девяти западных губерниях России в XIX в. // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2022. № 4. С. 97–112.
2. Блинова М. А. Права и обязанности сторон ипотечных правоотношений в законодательстве Российской империи XIX – начала XX вв. // Социально-политические науки. 2018. № 2. С. 92–97.

3. Новицкая Т. Е. Правовое регулирование имущественных отношений в России во второй половине XVIII века. М.: Зерцало-М, 2005. 567 с.
4. Новицкая Т. Е. Правоспособность физических лиц (граждан) – субъектов имущественных отношений в российском законодательстве // Труды Института государства и права РАН. 2019. Т. 14. № 6. С. 162–196.
5. Полянский П. Л. Правовое регулирование брачно-семейных отношений в российском обществе: историко-правовое исследование. М.: Зерцало-М, 2018. 400 с.
6. Сапунков А. А., Сапунков Н. А. Чиншевое право в истории российской государственности конца XV – начала XX вв. // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 1. С. 16–31.

REFERENCES

1. Abramova N. V. [Legal regulation of the status of persons of Polish nationality in nine western provinces of Russia in the 19th century]. In: *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11. Pravo* [Bulletin of Moscow University. Series 11: Law], 2022, no. 4, pp. 97–112.
2. Blinova M. A. [Rights and obligations of the parties to mortgage legal relations in the legislative order of the Russian Empire in the 19th – early 20th centuries]. In: *Sotsialno-politicheskiye nauki* [Socio-political sciences], 2018, no. 2, pp. 92–97.
3. Novitskaya T. E. *Pravovoye regulirovaniye imushchestvennykh otnosheniy v Rossii vo vtoroy polovine XVIII veka* [Legal regulation of property relations in Russia in the second half of the 18th century]. Moscow, Zertsalo-M Publ., 2005. 567 p.
4. Novitskaya T. E. [Legal capacity of individuals (citizens) – subjects of property relations in Russian legislation]. In: *Izvestiya Instituta gosudarstva i prava RAN* [Proceedings of the Institute of State and Law Ran], 2019, vol. 14, no. 6, pp. 162–196.
5. Polyansky P. L. *Pravovoye regulirovaniye brachno-semeynykh otnosheniy v rossiyskom obshchestve: istoriko-pravovoye issledovaniye* [Legal regulation of marriage and family relations in the Russian society: historical and legal research]. Moscow, Zertsalo-M Publ., 2018. 400 p.
6. Sapunkov A. A., Sapunkov N. A. [Peasant land tenure with rent law in the history of Russian statehood at the end of the 15th – beginning of the 20th centuries]. In: *Pravoprimeneniye* [Law enforcement], 2021, vol. 5, no. 1, pp. 16–31.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Абрамова Надежда Владимировна – аспирант кафедры истории государства и права юридического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова;
e-mail: mrs.abramova.nadezhda@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Nadejda V. Abramova – Postgraduate student, the Chair of History of State and Law, Faculty of Law, Lomonosov Moscow State University;
e-mail: mrs.abramova.nadezhda@yandex.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Абрамова Н. В. Развитие залогового законодательства и формирование предмета залога в России в XVIII – начале XX вв. // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2023. № 1. С. 69–80.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-69-80

FOR CITATION

Abramova N. V. Develolpment of Pledge Legistaion and Formation of Pledge Subject in Russia in the 17th – Early 20th Centuries. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2023, no. 1, pp. 69–80.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-69-80

УДК 347.961

DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-81-88

УЧАСТИЕ РАБКРИНА В РЕФОРМИРОВАНИИ СОВЕТСКОГО НОТАРИАТА В 1930-Е ГГ.

Яковлева В. А.

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова
119991, г. Москва, Ленинские годы, д. 1, Российская Федерация

Аннотация

Цель. Показать участие Рабоче-крестьянской инспекции (РКИ, Рабкрин) в разработке реформы советского нотариата в начале 1930-х гг., выявить причины реформы и проанализировать обстоятельства, которые привели к её неудаче.

Процедура и методы. На основе архивных материалов с использованием исторического и формально-юридического методов исследуются проекты реорганизации нотариата, предложенные Институтом техники управления, Рабкрином СССР и РСФСР. Анализируются мотивы и ход разработки данной реформы. Кроме того, показано отражение указанных проектов в советском законодательстве, а также результаты реформы нотариата.

Результаты. Рассмотрение проектов реорганизации нотариата, во-первых, позволило наиболее подробно проанализировать причины данной реорганизации. Во-вторых, выявлено влияние на указанные проекты теоретических установок, которых придерживались советские руководители. В-третьих, показано, что во многом именно из-за этих установок реформа оказалась неудачной и была пересмотрена уже в середине 1930-х гг.

Теоретическая и/или практическая значимость. Настоящее исследование вносит вклад в изучение деятельности советских контрольных органов и истории советского нотариата. Статья может быть полезна специалистам в области истории права и правоохранительных органов.

Ключевые слова: история права, нотариат, правоохранительные органы, Рабкрин, Россия

THE INVOLVEMENT OF THE RABKRIN INTO THE REFORM OF THE SOVIET NOTARY PUBLIC IN THE 1930S

V. Yakovleva

Lomonosov Moscow State University
Leninskie gory 1, Moscow 119991, Russian Federation

Abstract

Aim. To show the involvement of the *Commissariat for Workers' and Peasants' Inspection* in the development of the reform of the Soviet notary public in the early 1930s, identifying the reasons for the reform and analyzing the circumstances that led to its failure.

Methodology. On the basis of archival materials, using historical and formal-legal methods, projects for the reorganization of the notary proposed by the Institute of Management Technology, the USSR and the RSFSR Rabkrin are examined. The motives and course of development of this reform are analyzed. In addition, the reflection of the mentioned projects in the Soviet legislation is shown, as well as the results of the notariat reform.

Results. Firstly, the examination of the drafts for the reorganization of the notary has provided the most detailed analysis of the reasons for this reorganization. Secondly, it reveals the influence of the theoretical attitudes of the Soviet leaders on these projects. Thirdly, it is shown that it was largely because of these guidelines that the reform proved to be unsuccessful and was revised as early as the mid-1930s.

Research implications. The present study contributes to the research of the activities of Soviet supervising bodies and the history of the Soviet notary. The article may be useful for specialists in the history of law and law enforcement agencies.

Keywords: history of law, notary, law enforcement agencies, Rabkrin, Russia

Введение

Реформированию советского государственного нотариата в начале 1930-х гг. учёные уделяют относительно мало внимания. При этом авторы, исследующие этот этап истории советского нотариата, не рассматривают деятельность органа, который непосредственно участвовал в разработке проектов реформы нотариальной системы, – Рабоче-крестьянской инспекции.

Между тем документы, связанные с участием Рабкрина в реорганизации нотариата, интересны с нескольких точек зрения:

1) показывают особенности самой инспекции, те цели, которые связывали с ней лидеры Советского государства;

2) позволяют лучше понять причины реорганизации нотариальной системы и обнаружить в ней рациональное зерно;

3) лишний раз подтверждают тот факт, что в советских и партийных верхах утопические идеи об отмирании государства не были изжиты даже в начале 1930-х гг.

В работах, посвящённых истории советского нотариата, как уже было сказано, Рабоче-крестьянская инспекция в связи с реформой 1930-х гг. не упоминается. Например, в диссертации О. Ю. Олейника описан процесс сокращения сети нотариальных контор, а также указаны некоторые его причины [5, с. 178–181]. Однако предложения и проекты РКИ по данному вопросу не изучены.

Статья А. Я. Кодинцева, касающаяся непосредственно событий 1930-х гг., также не содержит подробного анализа процесса разработки реформы нотариальной системы, в котором важную роль сыграла РКИ [3].

Деятельность Рабкрина по реорганизации советского нотариата в начале 1930-х гг. не показана и в исследованиях, посвящённых деятельности самой Рабоче-крестьянской инспекции [1; 4]. Участие

НК РКИ в изменениях структуры судебных-следственных органов и процессуального законодательства во второй половине 1920-х гг. специально исследовал П. Л. Полянский [6–8]. Проблем реформирования нотариата автор, однако, как следует даже из названия, не касается.

Не описана деятельность Рабоче-крестьянской инспекции по реорганизации нотариата и в работах иностранных исследователей. Так, статья американского учёного Т. Ремингтона посвящена в основном созданию и реформированию советских контрольных органов, об их работе же сказано мало [10]. Британский учёный Е. Рис в своём исследовании деятельности Рабкрина аналогично не затронул проблем реформирования правоохранительных органов, ограничившись сферами экономики и внутрипартийного контроля [9].

Таким образом, исследователи обошли вниманием работу РКИ по реорганизации нотариата. Между тем этот аспект реформы нотариальной системы представляет несомненный интерес.

В настоящей статье описан процесс разработки в союзной РКИ и РКИ РСФСР проектов реорганизации нотариата. Изложение материала строится на основе архивных документов, не бывших ранее в научном обороте.

Первые предложения о реорганизации нотариальной системы

При изучении деятельности Рабкрина следует учитывать те основные цели, которые он, по мнению большевистских лидеров, должен был преследовать. В 1923 г., когда происходило слияние Рабоче-крестьянской инспекции с Центральной контрольной комиссией РКП(б), В. И. Ленин так описал своё видение главных задач РКИ: свести государственный

аппарат «до максимальной экономии», «изгнать из него все следы излишеств»¹.

Впоследствии, до самой ликвидации НК РКИ в 1934 г., указанные вождём партии цели и рассматривались руководством Рабкрина в качестве основополагающих. Особую актуальность приобрела задача удешевления государственного аппарата в конце 1920-х – начале 1930-х гг. при переходе к форсированной индустриализации, когда максимальный объём средств требовалось вкладывать в промышленность.

Ввиду всего этого становится понятным стремление Рабкрина к сокращению звеньев государственного аппарата, в долгосрочной перспективе, однако, не всегда бывшее удачным. В этом смысле реорганизация государственного нотариата, в которой принял деятельное участие НК РКИ, являет собой яркий пример подобной не самой удачной «оптимизации».

Однако вопрос о реорганизации нотариата встал на рубеже 1920–1930-х гг. в силу объективных причин. Вследствие кредитной реформы и запрета коммерческого кредитования² нотариусы лишались значительной части работы, связанной с оборотом векселей внутри обобществленного сектора. С 1 октября 1930 г. сделки государственных предприятий между собой также были освобождены от нотариального удостоверения³. Всё это существенно снижало нагрузку нотариальных органов.

Проблема реорганизации государственного нотариата стала предметом обсуждения в высших органах власти в преддверии указанных изменений законодательства. В августе 1929 г. СНК РСФСР поставил перед Наркомюстом вопрос о сокращении численности нотариальных органов. Не исключалась возможность полной ликвидации нотариата⁴. Материалов, касающихся рассмотрения наркоматом юстиции данного вопроса, найти не удалось, поэто-

му неизвестно, занимался ли НКЮ этой проблемой.

Столь радикальное предложение – о полной ликвидации нотариальных органов – можно объяснить и с идеологической точки зрения. В этот период тезис об отмирании всё ещё имел своих сторонников среди партийного руководства. Об этом свидетельствует резолюция по докладу ЦКК–РКИ, которую Политбюро ЦК ВКП(б) приняло в июле 1927 г. Этой резолюцией Рабкрину поручалось подготовить к очередному партийному съезду план совершенствования государственного аппарата. Исходить следовало из того, что основной задачей партии и правительства являлась в том числе «неуклонная подготовка условий для упразднения государственного аппарата и его слияния с массами»⁵.

Появление на уровне Рабкрина СССР идеи ликвидации государственного нотариата также отчасти можно объяснить бытованием в советском и партийном руководстве подобных взглядов. Соответствующее предложение 5 февраля 1930 г. высказал инспектор Института техники управления (ИТУ) РКИ СССР П. Ванаг. Он указывал, что вследствие сокращения частного оборота существование нотариальных органов «не вызывается хозяйственной необходимостью». В то же время содержание нотариальных контор, «этого придатка права частной собственности», обходится государству дорого. Поэтому нотариальные конторы П. Ванаг предлагал ликвидировать, а исполнение нотариальных функций повсеместно передать народным судьям⁶.

Очевидно, в РКИ СССР сочли эту идею перспективной и принялись за её разработку. Уже 23 февраля 1930 г. Рабкрин СССР внёс в Наркомюст РСФСР своё предложение о ликвидации нотариальных контор. В отличие от проекта П. Ванага, Рабкрин предлагал передать осуществление всех

¹ Ленин В. И. Лучше меньше, да лучше // Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 45. М.: Политиздат, 1970. С. 406.

² СЗ СССР. 1931. № 4. Ст. 52.

³ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 3. Д. 846. Л. 25.

⁴ ГАРФ. Ф. Р-4084. Оп. 1. Д. 738. Л. 7.

⁵ Объединенный пленум ЦК и ЦКК ВКП(б). 29 июля – 9 августа 1927 г. Документы и материалы. Кн. 2 / сост. И. И. Кудрявцев. М., 2020. С. 403.

⁶ ГАРФ. Ф. Р-4084. Оп. 1. Д. 738. Л. 21.

нотариальных функций горсоветам и исполкомам¹. Одновременно НК РКИ высказал идею другого пути реорганизации нотариальной системы. Республиканским наркоматам юстиции было предложено пересмотреть функции нотариальных органов «с целью упразднения некоторых из них, как излишних»². Впоследствии этого пути какое-то время придерживался ВЦИК РСФСР (возможно, с подсказки РКИ СССР).

Наркомат юстиции РСФСР выступил против ликвидации нотариата. По его мнению, вопрос о полном упразднении нотариальных контор был поставлен преждевременно, поскольку частная собственность, несмотря на уменьшение её удельного веса по отношению к государственной, всё же сохранялась. Поэтому сохранялась и необходимость в нотариате как инструменте обеспечения законности³.

Наркомюст ссылался и на имеющийся опыт выполнения нотариальных функций сельсоветами и районными исполкомами. Нотариальные полномочия местные советские органы получили ещё в 1927 г.⁴ и исполняли их, по оценке НКЮ, неудовлетворительно⁵. С возможностью же сокращения функций нотариата Наркомюст соглашался, однако этот вопрос, по его мнению, требовал отдельной проработки⁶.

Несмотря на позицию НКЮ РСФСР, автор первоначального проекта продолжал отстаивать свою идею. В её защиту П. Ванаг выступил в печати. В очерке, помещённом в «Известиях» в июле 1930 г., он отмечал, что нотариат с ростом социалистического сектора хозяйства лишился большей части своих функций. «Штампование» же нотариальными конторами сделок, совершаемых государственными органами между собой, являлось «недопустимой тратой времени и средств»⁷.

12 июля 1930 г. ИТУ подготовил проект о ликвидации нотариальных контор. Все их функции было предложено передать «соответствующим исполкомам и горсоветам»⁸. Однако дальнейшая судьба этого проекта не известна. Принят он не был, но оказал, думается, существенное влияние на разработку вопроса о государственном нотариате на республиканском уровне.

Разработка проблемы нотариата на республиканском уровне

20 июля 1930 г., когда ВЦИК принимал новое Положение о государственном нотариате, Рабкрину РСФСР было поручено «рассмотреть вопрос о возможном сокращении функций госнотариата»⁹. Таким образом, ВЦИК сформулировал задачу более осторожно. В его постановке вопроса речь не шла о ликвидации нотариальной системы, что изначально предлагали ИТУ и РКИ СССР, а только лишь о сокращении нотариальных функций.

Тем не менее тон, заданный предложениями Института техники управления и Рабкрин СССР, был подхвачен и республиканскими органами. Местные рабоче-крестьянские инспекции по итогу обследования своих нотариальных органов единодушно высказались за ликвидацию нотариата. По мнению ленинградской РКИ, все нотариальные конторы Ленинградской области следовало ликвидировать¹⁰. Аналогично в поддержку ликвидации нотариата высказался рабкрин Западной области¹¹.

Проект РКИ РСФСР, составленный с учётом откликов с мест, был готов к марту 1931 г. В проекте содержался перечень нотариальных действий, которые сочтено было возможным упразднить (например, засвидетельствование договоров государственных и общественных предприятий с частными лицами). Оставшиеся функции

¹ ГАРФ. Ф. Р-4084. Оп. 1. Д. 738. Л. 5 (об.).

² Там же.

³ Там же. Л. 19.

⁴ СУ РСФСР. 1927. № 79. Ст. 533.

⁵ ГАРФ. Ф. Р-4084. Оп. 1. Д. 738. Л. 19–19 (об.).

⁶ Там же. Л. 19.

⁷ Ванаг П. Нужны ли нотариальные конторы // Известия. 1930. № 197. С. 5.

⁸ ГАРФ. Ф. Р-4084. Оп. 1. Д. 738. Л. 2.

⁹ Там же. Л. 138.

¹⁰ ГАРФ. Ф. Р-4084. Оп. 1. Д. 738. Л. 61.

¹¹ Там же. Л. 92.

предполагалось распределить между другими органами – коммунальными отделами, органами Государственного банка, народными судьями. Нотариальные же конторы, за исключением тех, что находились в Москве и «крупных портовых городах», предлагалось ликвидировать¹.

Для большей убедительности Рабкрин собрал также сведения о работе нотариальных контор в некоторых городах, отражающие падение значения нотариата. Так, в Московской конторе количество нотариальных действий сократилось с января по октябрь 1930 г. на 30 %, а в Тверской за период с октября 1929 г. до октября 1930 г. – на 54%².

Очевидно, не все сотрудники Рабкрина были согласны с идеей ликвидации нотариата. В мае 1931 г. состоялось обсуждение описанного выше проекта представителями РКИ и НКЮ. Участники обсуждения придерживались вполне консервативных позиций. Оба ведомства пришли к выводу, что «упразднить какие-либо нотариальные функции нецелесообразно». Было, однако, высказано предложение в тех местностях, где нотариальных контор не имеется, передать органам Госбанка совершение депозитных операций, а договоров залога и отчуждения строений и права застройки – коммунальным отделам исполкомов. О ликвидации нотариата речи вообще не шло³.

Вопрос ликвидации нотариата активно обсуждался в 1931 г. в печати. Предложения Рабкрина нашли как своих сторонников, так и противников. Так, Г. И. Дивонин, работник НКЮ РСФСР, высказывался в поддержку ликвидации нотариата «как формы учреждения, заимствованной нами у капитализма и ненужной в настоящее время»⁴. Г. И. Дивонину возражал член Верховного Суда РСФСР С. Н. Абрамов. По его мнению, сокращение частного сектора экономики, хотя и

привело к уменьшению объёма нотариальной работы, вовсе не означало ненужности нотариата в целом. С. Н. Абрамов предлагал ликвидировать лишь те нотариальные конторы, которые не имеют достаточной нагрузки⁵. В сходном с Абрамовым ключе высказался работник юстиции Украинской ССР А. М. Линицкий⁶.

Изыскания Рабкрина на предмет сокращения нотариальных функций и ликвидации нотариальной системы, в сущности, ничем не закончились. Во ВЦИКе нашли возможным реализовать лишь весьма скромные, по сравнению с первоначальным проектом НК РКИ, предложения, высказанные в ходе совещания представителей Рабкрина и Наркомюста.

9 августа 1931 г. ВЦИК принял постановление об изменении Положения о государственном нотариате. Как и было предложено совещанием, при отсутствии нотариальных контор совершение депозитных операций передавалось органам Государственного банка, а договоров залога и отчуждения строений и права застройки – коммунальным отделам исполкомов⁷.

Заключительный этап разработки реформы нотариата. Итоги реформы

Необходимость реформирования государственного нотариата, несмотря на произведённые изменения, всё ещё сохранялась. Поэтому тем же постановлением от 9 августа 1931 г. наркомату Юстиции совместно с Рабкрином и другими заинтересованными ведомствами было предписано «пересмотреть сеть нотариальных контор в сторону её сокращения».

В августе 1932 г. оба ведомства представили согласованный проект, по которому из имевшейся на территории РСФСР 181 нотариальной конторы целесообразно сохранить всего 44⁸.

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 1170. Л. 11–12.

² Там же.

³ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 1170. Л. 21.

⁴ Дивонин Г. Ликвидировать нотариат // Советская юстиция. 1931. № 6. С. 24–25.

⁵ Абрамов С. Ликвидировать ли нотариат // Советская юстиция. 1931. № 6. С. 26–27.

⁶ Линицкий А. Нужен ли государственный нотариат? // Советская юстиция. 1931. № 14. С. 24.

⁷ СУ РСФСР. 1931. № 44. Ст. 339.

⁸ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 3. Д. 885. Л. 4 (об.).

Неизвестно, каков был формальный итог совместной работы Рабкрина и Наркомюста, поскольку никакого постановления высшими органами власти о сокращении сети нотариальных контор издано не было. В действительности сокращение произошло, в результате чего в 1935 г. на территории РСФСР осталось всего 59 нотариальных контор [3, с. 43]. Но трудно сказать, насколько в ходе этого сокращения учитывались рекомендации РКИ и НКЮ.

Проведённые мероприятия по реорганизации нотариальной системы были признаны ошибочными уже в середине 1930-х гг., когда и началось восстановление государственного нотариата. В 1936 г. из ведения районных исполкомов и городских советов были изъяты нотариальные функции, вместо этого предписывалось учреждать нотариальные конторы или столы¹. В 1938 г. в РСФСР имелось уже 373 нотариальные конторы и 1652 нотариальных стола [3, с. 45].

На страницах советской печати появились публикации теперь уже в защиту нотариата. Нотариальной практике исполкомов и сельсоветов давалась отрицательная оценка и признавалась необходимость «решительным образом упорядочить нотариальное дело»².

Несмотря на это, вряд ли правильно утверждать, что описанные мероприятия не имели под собой разумных оснований и были продиктованы исключительно стремлением упростить государственный аппарат любой ценой. Приведённое РКИ РСФСР сокращение объёма нотариальной работы действительно имело место. Это порождало реальную необходимость реформы, поскольку нотариусам не хватало нагрузки. Поэтому, например, новгородские нотариусы в 1931 г. «в погоне за цифровыми показателями для отчётов» вынуждены были заверять «исполнительные надписи для взыскания квартплаты и стоимости невозвращённых книг в библи-

отеку» [2, с. 210]. Такое положение, помимо того, что его в принципе нельзя назвать нормальным, могло усилить впечатление ненужности нотариата как такового.

Разумеется, это создавало хорошую почву для развития идей об отмирании государства. Поэтому упреки в адрес «врагов народа», которые проводили «вредительскую линию» под лозунгом отмирания государства³, тоже вряд ли можно считать просто революционной риторикой.

Заключение

Рабоче-крестьянская инспекция приняла активное участие в реорганизации нотариата в начале 1930-х гг. Вызванная насущной необходимостью эта реорганизация приняла чрезмерный масштаб и привела к разрушению государственной нотариальной системы. Во многом это произошло, с одной стороны, из-за установок самого Рабкрина на максимально возможное упрощение государственного аппарата, усиленных ещё и задачами индустриализации. С другой стороны, влияние оказали и всё ещё бытовавшие среди большевистского руководства идеи отмирания государства. Наконец, надо думать, сыграла роль и элементарная недооценка советским руководством важности нотариата.

Процесс реформирования нотариальной системы проходил в несколько этапов. Сначала высказывались радикальные идеи о возможности полной ликвидации государственного нотариата. Соответствующий проект был составлен Рабоче-крестьянской инспекцией СССР. Впоследствии ВЦИК поставил вопрос иначе – лишь о сокращении нотариальных функций. Рабкрин РСФСР при этом по-прежнему отстаивал необходимость упразднения нотариальных контор, хотя поддерживали эту идею не все его работники. На последнем этапе пришли к необходимости исключительно количественных изменений – сокращения сети нотариальных контор. Над этим вопросом РКИ

¹ СУ РСФСР. 1936. № 15. Ст. 100.

² Свердлов Г. Что есть нотариус? // Советская юстиция. 1935. № 30. С. 15–16.

³ Климов С. Нотариат в СССР // Советская юстиция. 1938. № 23–24. С. 43.

РСФСР работала совместно с наркоматом Юстиции. Фактически сокращение имело место, но неизвестно, в какой степени учитывались предложения Рабкрина и НКЮ.

В итоге все усилия Рабоче-крестьянской инспекции по реформированию нотариата не привели ни к чему. Отмирания государства так и не произошло, а сокращён-

ная сеть нотариальных контор не смогла справиться со всей нотариальной работой. Поэтому реорганизация была признана неудачной, и нотариальная система в середине 1930-х гг., уже после ликвидации самого Рабкрина, была восстановлена.

Статья поступила в редакцию 13.09.2022.

ЛИТЕРАТУРА

1. Иконников С. Н. Создание и деятельность объединенных органов ЦКК – РКИ в 1923–1934 гг. М.: Наука, 1971. 480 с.
2. Ковалев Б. Н. Предтеча российского нотариата // История новгородского нотариата: факты, хроника, комментарии / авт.-сост. Б. И. Лившиц. М.: Аир-Арт, 2002. С. 3–250.
3. Козинцев А. Я. Разрушение и восстановление системы советского нотариата в середине 30-х годов XX века // Нотариус. 2006. № 3. С. 43–46.
4. Морозов Л. Ф., Портнов В. П. Органы ЦКК – НК РКИ в борьбе за совершенствование советского государственного аппарата (1923–1934 гг.). М., 1964. 220 с.
5. Олейник О. Ю. Организационно-правовые основы функционирования системы Наркомюста РСФСР в 1929–1936 гг.: дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2006. 226 с.
6. Полянский П. Л. Обследование Рабкрином судебно-следственной системы в середине 1920-х годов и его первые результаты // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2020. № 4. С. 3–20.
7. Полянский П. Л. Обследование Рабкрином судебно-следственной системы и изменение процессуального законодательства в конце нэпа // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2020. № 6. С. 27–58.
8. Полянский П. Л. Обследование Рабкрином судебно-следственной системы и создание товарищеских судов // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2020. № 5. С. 20–36.
9. Rees E. A. State Control in Soviet Russia: The rise and fall of Worker's and Peasant's Inspectorate, 1920–1934. New York, 1987. 315 p.
10. Remington T. F. Institution building in Bolshevik Russia: The case of «State Kontrol» // Slavic Review. 1982. Vol. 41. P. 91–103.

REFERENCES

1. Ikonnikov S. N. *Sozdaniye i deyatelnost ob'yedinyemykh organov TSKK – RKI v 1923–1934 gg.* [Creation and activities of the joint bodies of the Central Control Commission – RCT in 1923–1934]. Moscow, Nauka Publ., 1971. 480 p.
2. Kovalev B. N. [The forerunner of the Russian notary]. In: Livshits B. I., ed. *Istoriya novgorodskogo notariata: fakty, khronika, kommentarii* [History of the Novgorod notary: facts, chronicle, comments]. Moscow, Air-Art Publ., 2002, pp. 3–250.
3. Kodintsev A. Ya. [Destruction and restoration of the Soviet notarial system in the mid-1930s]. In: *Notarius* [Notary], 2006, no. 3, pp. 43–46.
4. Morozov L. F., Portnov V. P. *Organy TSKK – NK RKI v borbe za sovershenstvovaniye sovetского gosudarstvennogo apparata (1923–1934 gg.)* [Bodies of the Central Control Commission – NK RKI in the struggle for the improvement of the Soviet state apparatus (1923–1934)]. Moscow, 1964. 220 p.
5. Oleinik O. Yu. *Organizatsionno-pravovyye osnovy funktsionirovaniya sistemy Narkomyusta RSFSR v 1929–1936 gg.: dis. ... kand. yurid. nauk* [Organizational and legal foundations for the functioning of the system of the People's Commissariat of Justice of the RSFSR in 1929–1936: Cand. Sci thesis in Legal sciences]. Vladimir, 2006. 226 p.
6. Polyansky P. L. [Rabkrin's survey of the judicial and investigative system in the mid-1920s and its first results]. In: *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11: Pravo* [Bulletin of Moscow State University. Episode 11: Law], 2020, no. 4, pp. 3–20.
7. Polyansky P. L. [Rabkrin's survey of the judicial and investigative system and the change in procedural

- legislation at the end of the New Economic Policy]. In: *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11: Pravo* [Bulletin of Moscow State University. Episode 11: Law], 2020, no. 6, pp. 27–58.
8. Polyansky P. L. [Survey by Rabkrin of the judicial and investigative system and the creation of friendly courts]. In: *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11: Pravo* [Bulletin of Moscow State University. Episode 11: Law], 2020, no. 5, pp. 20–36.
 9. Rees E. A. *State Control in Soviet Russia: The rise and fall of Worker's and Peasant's Inspectorate, 1920–1934*. New York, 1987. 315 p.
 10. Remington T. F. Institution building in Bolshevik Russia: The case of «State Kontrol». In: *Slavic Review*, 1982, vol. 41, pp. 91–103.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Яковлева Виктория Алексеевна – аспирант кафедры истории государства и права юридического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова;
e-mail: vik.yakovleva@inbox.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Viktoria A. Yakovleva – Postgraduate student, Department of History of State and Law, Lomonosov Moscow State University;
e-mail: vik.yakovleva@inbox.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Яковлева В. А. Участие Рабкрин в реформировании советского нотариата в 1930-е гг. // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2023. № 1. С. 81–88.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-81-88

FOR CITATION

Yakovleva V. A. The Involvement of the Rabkrin into the Reform of the Soviet Notariat in the 1930s. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2023, no. 1, pp. 81–88.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-81-88

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

УДК 342.553

DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-89-101

К ВОПРОСУ О РОЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ РОССИИ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Кожевников О. А.^{1,2}, Мочалов А. Н.¹

¹Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева
620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21, Российская Федерация

²Уральский государственный экономический университет
620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 62/45, Российская Федерация

Аннотация

Цель. Исследовать юридические проблемы участия органов местного самоуправления в научно-технологическом развитии России и реализации государственной научно-технической политики.

Процедура и методы. Проанализированы Стратегия научно-технологического развития РФ и положения федеральных законов, определяющие компетенцию органов местного самоуправления в сфере науки и научно-технической политики, в т. ч. роль муниципальной власти в формировании и обеспечении функционирования научно-производственных и инновационных кластеров. Исследован зарубежный опыт участия местных органов власти в функционировании кластеров.

Результаты. Проведённый анализ показал, что действующее в России нормативно-правовое регулирование фактически исключает органы муниципальной власти из сферы отношений, связанных с научно-технологическим развитием России и реализацией государственной научно-технической политики. Выделены 3 направления, в которых существенная роль должна принадлежать именно местным сообществам и местным органам власти.

Теоретическая и/или практическая значимость. Сформулированы предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования, направленному на вовлечение органов местного самоуправления в реализацию приоритетов Российского государства в области научно-технологического развития.

Ключевые слова: местное самоуправление, научно-технологическое развитие, наука, государственная научно-техническая политика, инновации, кластеры

ON THE ROLE OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RESEARCH AND TECHNOLOGICAL DEVELOPMENT OF RUSSIA: LEGAL ASPECTS

O. Kozhevnikov^{1,2}, A. Mochalov¹

¹Ural State Law University named after V. F. Yakovlev
ul. Komsomolskaya 21, Yekaterinburg 620137, Russian Federation

²Ural State University of Economics
ul. 8 Marta 62/45, Yekaterinburg 620144, Russian Federation

Abstract

Aim. To examine the legal problems of the local self-government authorities participation in the research and technological development of Russia and the implementation of the state research and technical policy.

Methodology. The Strategy of research and technological development of the Russian Federation and the provisions of federal laws defining the competence of local self-government bodies in the field of science and research and technical policy, including the role of municipal authorities in the formation and operation of scientific and production and innovation clusters are analyzed. Foreign experience of the local authorities' participation in clusters functioning is studied.

Results. The analysis has shown that the legal regulation in Russia excludes municipal authorities from the sphere of relations related to the scientific and technological development of Russia and the implementation of the state scientific and technical policy. There are 3 areas in which a significant role should belong to local communities and local authorities.

Research implications. Proposals are formulated to improve the regulatory framework aimed at involving local governments into the implementation of the priorities of the Russian state in the field of scientific and technological development.

Keywords: local self-government, research and technological development, science, state research and technical policy, innovation, clusters

Введение

В условиях усиления санкционной политики против Российской Федерации со стороны ряда стран российские власти и представители научного сообщества уделяют повышенное внимание вопросам научно-технологического развития государства. Вместе с тем российское законодательство, регулирующее сферу государственной научно-технической политики, в своём стремлении достичь прогресса существенно отстаёт в развитии. Ярким примером является отношение законодателя к роли местного самоуправления в научно-технологическом развитии страны.

Компетенция органов местного самоуправления по реализации научно-технической политики

Действующая в настоящее время Стратегия¹ научно-технологического развития Российской Федерации определяет основные направления, по которым должны трансформироваться и развиваться наука и технологии, чтобы стать «ключевым фактором развития России», обеспечивая

её способность «эффективно отвечать на большие вызовы». Реализация Стратегии, согласно её п. 5, предполагает объединение усилий органов государственной власти Российской Федерации и её субъектов, а также научно-образовательного и предпринимательского сообществ и институтов гражданского общества. Эти усилия должны быть направлены на «создание благоприятных условий для применения достижений науки и технологий в интересах социально-экономического развития России»².

В свете формирования с 2020 г. конституционно-правовой конструкции, именуемой «единая система публичной власти», которая включает в себя все уровни власти и направлена на эффективное решение публичных задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, обращает на себя внимание, что в числе субъектов, участвующих в реализации Стратегии, органы местного самоуправления упоминаются лишь эпизодически. Вероятно, с точки зрения авторов документа, данный уровень народовластия не может играть какой-либо позитивной роли не только в создании условий, позволяющих развивать науку и технику во благо социально-экономического развития страны, но и в непосредственном применении

¹ Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // Гарант: [сайт]. URL: <https://base.garant.ru/71551998> (дата обращения: 26.12.2022).

² Там же.

достижений научно-технического прогресса в решении вопросов непосредственного жизнеобеспечения людей на территориях муниципальных образований.

Упоминание органов местного самоуправления можно обнаружить лишь в нескольких пунктах Стратегии – главным образом, когда речь идёт о финансировании мероприятий в области научно-технологического развития. Так, согласно п. 48 Стратегии, финансовое обеспечение её реализации осуществляется в т. ч. «за счёт средств региональных и местных бюджетов». Как следует из пп. 31–32 документа, средства местных бюджетов могут направляться на создание возможностей для выявления талантливой молодёжи, построения успешной карьеры в области науки, технологий, инноваций и развитие интеллектуального потенциала страны, а также для проведения исследований и разработок, «соответствующих современным принципам организации научной, научно-технической и инновационной деятельности и лучшим российским практикам».

Некоторый реверанс в сторону муниципалитетов делается в положениях Стратегии, определяющих механизмы взаимодействия между субъектами её реализации. Несмотря на то, что органы муниципальной власти прямо не названы в числе таких субъектов, п. 44 закрепляет обязанность Правительства РФ реализовывать стратегию «во взаимодействии» в т. ч. и с органами местного самоуправления, а п. 42 устанавливает принцип «согласованности действий» в процессе реализации. Впрочем, каких-либо конкретных форм и процедур взаимодействия или согласования действий Стратегия не называет.

Если Стратегия закрепляет долгосрочные цели и задачи научно-технологической и инновационной политики в стране, определяет ключевые принципы данной политики, приоритетные направления науки, техники и технологий, то непосредственное законодательное регулирование отношений между субъектами научной и (или) научно-технической деятельности, органами государственной власти и

потребителями научной и (или) научно-технической продукции (работ и услуг), в т. ч. и отношений по предоставлению государственной поддержки инновационной деятельности содержится в Федеральном законе № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»¹. Как и Стратегия, он фактически устраняет муниципальные образования и действующие на их территориях органы местного самоуправления из числа участников данных правоотношений. А ведь этот Закон является базовым нормативным правовым актом, выражающим, как указано в ст. 2, отношение государства к научной и научно-технической деятельности, определяющий цели, направления, формы деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области науки, техники и реализации достижений науки и техники.

Можно буквально по пальцам пересчитать факты упоминания в Законе положений об органах местного самоуправления. Так, в ст. 14 названа обязанность федеральных органов исполнительной власти информировать (по результатам экспертизы научных и научно-технических программ, принимаемых на федеральном уровне) органы местного самоуправления и население о безопасности и о социально-экономической значимости создаваемых производств и объектов, а также допускает создание муниципальных научных организаций, устанавливая некоторые требования к особенностям осуществления ими своей деятельности. Ст. 15 Закона даёт муниципальным образованиям право осуществлять целевое финансирование научной, научно-технической и инновационной деятельности путём выделения средств соответствующего местного бюджета научным и образовательным организациям, фондам и иным организациям, осуществляющим деятельность в области

¹ Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // СПС Консультант Плюс: [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11507/ (дата обращения: 09.02.2023).

науки, «в рамках конкретных научных, научно-технических программ и проектов, инновационных проектов» и в соответствии с муниципальными правовыми актами. Ст. 16.2 также определяет формы поддержки инновационной деятельности, которые могут осуществляться органами местного самоуправления. В числе таких форм (наряду с финансовым обеспечением): предоставление информационной и консультационной поддержки, предоставление налоговых льгот, обеспечение инфраструктуры и т. д.

В связи с тем, что органы местного самоуправления не отнесены к субъектам научной и (или) научно-технической деятельности, а также не обладают собственными полномочиями по участию в формировании и реализации государственной научно-технической политики, упомянутое в Законе участие органов местного самоуправления в финансировании в сфере науки и научно-технологического развития может осуществляться только за счёт доходов местных бюджетов (за исключением межбюджетных трансфертов) и только в том случае, если соответствующих доходов достаточно для этих целей, что вытекает, в частности, из п. 2 ст. 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (Закон о местном самоуправлении), определяющего права органов местного самоуправления городских округов. При этом, учитывая абсолютную дотационность бюджетов большинства муниципальных образований, ограниченность участия муниципальных властей в реализации научной, научно-технической и инновационной деятельности, возникают вопросы: достаточно ли имеющегося правового регулирования для участия органов местного самоуправления в реализации мероприятий

научно-технологического развития страны; могут ли муниципальные власти независимо от органов государства определять формы и способы участия в осуществлении своих полномочий (даже немногочисленных) в области науки, техники и инновационного развития; возможно ли повышение эффективности жизнеобеспечения населения муниципальных образований при использовании результатов научной и научно-технической деятельности без действенного участия органов местного самоуправления соответствующей территории?

Представляется, что на все указанные вопросы мы имеем отрицательный ответ, поскольку на современном этапе нормативного регулирования участие органов местного самоуправления в научно-технологическом развитии страны хотя и не запрещается прямо, но регулируется весьма туманно, что фактически исключает их деятельность в рассматриваемой сфере, критически важной для всего общества и государства, тем более в условиях враждебной по отношению к экономике страны санкционной политики ряда зарубежных государств.

Местное самоуправление и научно-производственные кластеры

Описанный выше подход является прямым противоречием стремления властей страны стимулировать создание территорий со специальными правовыми режимами, призванных стоять в авангарде развития науки и научно-технологического прогресса, – инновационных научно-технологических центров, территорий опережающего социально-экономического развития, наукоградов и прочих территориально-производственных экосистем, или *кластеров*, концентрирующих в определённых границах субъектов научной деятельности и промышленного производства, а также инфраструктуру, предназначенную для научно-технологической, производственной и инновационной деятельности, стимулирования технологического предпринимательства.

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс: [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 09.02.2023).

Правовое регулирование и функционирование подобных кластеров (а каждому их виду посвящён отдельный федеральный закон) в основном индифферентно по отношению как к местным сообществам, проживающим на соответствующих территориях, так и к созданным на них в соответствии с Конституцией РФ органам местного самоуправления. Даже в наукоградах, представляющих собой наиболее старую и распространённую в нашей стране форму территориальной концентрации научно-производственных сил со специальным правовым регулированием, – полномочия органов местного самоуправления ограничены в Федеральном законе № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации»¹ одной лишь ст. 8.1, определяющей в довольно общем виде права органов местного самоуправления при выполнении плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития соответствующего муниципального образования. Законодатель не определяет каких-либо особых полномочий органов местного самоуправления наукоградов по вопросам развития науки, высокотехнологичных производств (в т. ч. посредством наделения федеральным законом органов местного самоуправления наукоградов соответствующими государственными полномочиями, как это допускается ч. 2 ст. 132 Конституции РФ), не предусматривает специфических оснований муниципально-правовой ответственности указанных органов [3]. И это притом что наукоград (наряду с закрытым административно-территориальным образованием) представляет собой не просто форму концентрации ресурсов, а научно-правовой статус, который присваивается всей территории муниципального образования в целом [8, с. 14]. Развитие же научно-производственной и инновационной деятельности в наукограде, как верно замечает Е. В. Гриценко, не-

отделимо от развития самого муниципального образования [2, с. 5].

Что касается инновационных научно-технологических центров, правовое положение которых определяется Федеральным законом № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»², то в отношении них функционирование органов муниципальной власти вообще может быть ограничено: значительная часть их полномочий перераспределяется в пользу фонда, создаваемого для управления центром. Ранее, в 2011 г., аналогичный подход появился в отношении инновационного центра Сколково, что уже тогда критиковалось одним из авторов статьи³. Создание инновационных центров в соответствии с Правилами разработки стратегии развития инновационного научно-технологического центра⁴ совсем не упоминают органы местного самоуправления. Таким образом, инновационные центры создаются и развиваются в отрыве от местных сообществ и без какого-либо участия органов муниципальной власти.

В свете упомянутых тенденций вполне ожидаемо увидеть, что и на территориях опережающего социально-экономического развития (Федеральный закон № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»⁵) органы местно-

¹ Федеральный закон от 07.04.1999 № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс: [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22630 (дата обращения: 09.02.2023).

² Федеральный закон от 29.07.2017 № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс: [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221172/ (дата обращения: 09.02.2023).

³ Мочалов А. Н. Сколково: конституционно-правовая инновация // Вестник Уставного суда Свердловской области. 2011. № 1. С. 217–226.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 06.06.2022 № 1037 «Об утверждении Правил разработки стратегии развития инновационного научно-технологического центра» // Правительство России: [сайт]. URL: <http://government.ru/docs/all/141386> (дата обращения: 09.02.2023).

⁵ Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-эконо-

го самоуправления не обладают какими бы то ни было собственными специфическими полномочиями. В отличие от инновационных центров территории опережающего развития вообще могут не иметь организаций, осуществляющих научно-технологическую деятельность, в качестве обязательного элемента, и в этом отношении они выступают инструментом в первую очередь промышленной, а не научно-технической политики. В то же время вряд ли можно говорить об «опережающем» социально-экономическом развитии территории, которая не обладала бы определённым научно-техническим и инновационным потенциалом, поскольку, как верно отмечается в литературе, инновационная деятельность выступает в качестве главного фактора экономического роста территории [6, с. 44].

Как и в случае с инновационными научно-технологическими центрами, в отношении территорий опережающего развития органы местного самоуправления реализуют лишь те полномочия, которые не отнесены федеральным законом к компетенции управляющей компании данной территории (п. 2 ст. 23 Федерального закона № 473-ФЗ). Подобный подход выглядит особенно странным в свете целей, с которыми создаются такие территории. Таковыми в п. 3 ч. 2 Федерального закона № 473-ФЗ объявлены «формирование благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечение ускоренного социально-экономического развития и создание комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения». Вероятно, как было отмечено выше, федеральный законодатель полагает, что достижение подобных целей, в т. ч. создание комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения, вполне может быть реализовано без участия самого населения и действующих в его интересах органов местного самоуправления. По

крайней мере, законодатель явно не видит необходимости в существовании какой-либо особой роли местных сообществ и органов муниципальной власти в социально-экономическом развитии территорий, наделенных особым научно-правовым статусом или в отношении которых установлен специальный правовой режим осуществления научно-технической или производственной деятельности.

И это притом что решение вопросов непосредственного жизнеобеспечения населения отнесено тем же федеральным законодателем к вопросам местного значения, исключительными полномочиями, на решения которых обладают только население и органы местного самоуправления (ст. 130 Конституции РФ). При этом, как неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ, конституционно-правовой статус и предназначение местного самоуправления ориентированы, прежде всего, на решение именно социально-экономических задач в пределах муниципального образования как территории компактного проживания населения (Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П).

Даже если принять во внимание, что Инновационный центр «Сколково», инновационные научно-технологические центры и территории опережающего социально-экономического развития не являются муниципальными или иными публично-правовыми образованиями, а представляют собой лишь совокупность инфраструктуры, расположенной в границах определённых земельных участков, на которых установлен специальный правовой режим осуществления хозяйственной деятельности, вряд ли можно согласиться с тем, что подобная инфраструктура и механизмы взаимодействия между заинтересованными в её использовании лицами могут существовать вне контекста пространственной публично-правовой организации и не быть связаны с местными сообществами и вопросами их жизнеобеспечения. Любой кластер – будь то наукоград, инновационный научно-технологи-

мического развития в Российской Федерации») // СПС Консультант Плюс: [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/ (дата обращения: 09.02.2023).

ческий центр, территория опережающего социально-экономического развития или даже неформальный кластер, не обладающий особым правовым статусом или режимом функционирования, – возникает на конкретной территории в силу экономической и социальной специфики данной территории, которая во многих случаях сложилась исторически, и по этой причине не может быть невосприимчив к нуждам этой территории и её населения.

Представляется, что законодателем и авторами Стратегии потенциал местного самоуправления в научно-технологическом развитии страны и в реализации государственной научно-технической политики явно недооценён. Основной целью местного самоуправления является в соответствии со ст. 130 Конституции РФ и ст. 1 Закона о местном самоуправлении самостоятельное и под свою ответственность решение населением (в т. ч. через органы местного самоуправления) вопросов местного значения, т. е. вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования (ст. 2 Закона о местном самоуправлении). А возможно ли полноценное жизнеобеспечение (в частности электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, дорожной деятельности и т. д.) без участия местных сообществ (в т. ч. в лице органов местного самоуправления) в отношении по поводу научно-технической деятельности, включая участие в нормативной, организационной и финансовой поддержке физических и юридических лиц в достижении ими научного и (или) научно-технического результата? Если и возможно, это будет, вероятно, неполное жизнеобеспечение – во всяком случае, оно уж точно не будет способствовать повышению качества и уровня жизни граждан, проживающих на территории муниципального образования. О каких-либо инновационных подходах в решении вопросов местного значения (в том же электроснабжении населения, например) также не может идти речи, если местные сообщества не будут вовлечены в процессы научно-технологического разви-

тия страны и в реализацию государственной научно-технической политики.

В связи с этим представляется, что конституционное предназначение местного самоуправления как демократического института власти на уровне муниципалитетов непосредственно связано с целями и интересами в целом российского государства в области научно-технологического развития. Как отмечается в Докладе Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) 2022 г., посвящённому вопросам урбанизации в городах Африки, «успешная местная политика экономического развития затрагивает множество аспектов и помогает обеспечить наличие всех условий, необходимых для развития экономической деятельности. Отдельные политические инициативы часто терпят неудачу, потому что они редко могут устранить все узкие места, сдерживающие экономическое развитие»¹. В исследовании международной консалтинговой компании McKinsey также подчёркивается, что местные инициативы могут помочь связать предпринимателей со школами и университетами, упростить решение административных вопросов, поддержать развитие подходящей инфраструктуры и средств связи, а также рекламировать местность и повышать её узнаваемость, в т. ч. на фоне других инновационных территорий².

Таким образом, местное самоуправление следует рассматривать как важный фактор экономического развития, в т. ч. развития инновационных и высокотехнологических отраслей, требующих большей координации усилий участников отношений. Особая роль местного самоуправле-

¹ Africa's Urbanisation Dynamics 2022. The Economic Power of Africa's Cities [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c4fa35e5-en/index.html?itemId=/content/component/c4fa35e5-en> (дата обращения: 26.12.2022).

² A systematic approach to implementation could help start-up ecosystems flourish [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/creating-growth-clusters-what-role-for-local-government> (дата обращения: 26.12.2022).

ния видится на территориях, обладающих потенциалом для создания локальных научно-производственных, в т. ч. инновационных, кластеров. Стимулирование инновационной активности, а также создание территориальных кластеров для развития инноваций, являются лишь частью государственной политики в области науки и технологий. Но, как верно отмечается в литературе, именно с создания инновационной инфраструктуры в виде кластеров «начинается переход экономических систем к экономическому росту» [4, с. 95].

Вопросы о роли местного самоуправления в развитии кластеров, в необходимости специального регулирования осуществления местного самоуправления на таких территориях, периодически поднимаются в научной литературе. Т. К. Ковалева подчёркивает, что определяющее значение для всякого кластера имеют его географические или территориальные параметры, в связи с этим «тот факт, насколько институты государственной и муниципальной власти на территории кластера будут ориентированы на развитие каждого кластера, зависит будущее кластера и его элементов и потенциал экономического развития каждой конкретной территории» [5, с. 203]. С. А. Авакьян, обосновывая роль органов местного самоуправления в развитии инновационных производств, справедливо отмечал, что «каждый объект [инновационной инфраструктуры] расположен на соответствующей муниципальной территории; работники являются жителями муниципального образования; ... производственные и конструкторские помещения не должны портить архитектурный облик населённых пунктов...» [1, с. 14]. Т. Я. Хабриева также подчёркивает, что «от результатов деятельности и эффективности функционирования муниципальных сообществ, обеспечивающих развитие локальных инновационных систем, фактически начинает зависеть реализация общенациональных интересов» [7, с. 22].

Роль местного самоуправления в реализации государственной научно-технической политики: ключевые направления

Потенциал местного самоуправления в рассматриваемой сфере видится в первую очередь в участии местных сообществ и органов местного самоуправления в создании, развитии и обеспечении функционирования локальных кластеров на территориях, обладающих необходимым для этого потенциалом. Когда речь заходит о роли местных властей, то чаще всего вспоминают о возможности (хотя и весьма ограниченной) органов местного самоуправления осуществлять налоговое стимулирование перспективных для местного сообщества форм хозяйствования – путём регулирования ставок земельного налога и применения инструментов территориального зонирования. Тем не менее возможности местного самоуправления в данном случае представляются значительно более обширными. Полагаем, что участие муниципалитетов в реализации государственной научно-технической политики могло бы реализовываться в 3 основных направлениях.

Во-первых, органы местного самоуправления должны, наряду с иными властными структурами, играть значительную роль в организации взаимодействия между различными субъектами научно-технической деятельности. Эффективное построение инновационных территориальных кластеров во многом является результатом синергии усилий с одной стороны университетов и научных центров, расположенных на соответствующей территории, с другой стороны – коммерческих структур, заинтересованных в использовании в производстве результатов интеллектуальной деятельности. Безусловно, эффективное сотрудничество университетов и бизнеса может осуществляться и без участия органов власти и быть результатом удачного стечения обстоятельств (именно так появилась, например, знаменитая «Кремниевая долина» в США, хотя и здесь комфортная регуля-

торная среда штата Калифорния также сыграла свою роль). Однако в большинстве случаев территориально-производственная организация в научно-технической сфере требует более активной роли органов власти. Так, другой инновационный кластер, также расположенный в США, – парк «Исследовательского треугольника» в Северной Каролине – был образован в 1959 г. совместно правительством штата, местными органами и расположенными поблизости университетами.

Показательным является участие местных органов власти китайского г. Ханчжоу по созданию в нём инфраструктуры для развития передовых производственных технологий. До 2000 г. город не мог похвастаться большим числом университетов или крупных технологических компаний. Научно-техническое бюро местной администрации сыграло важную роль в продвижении инноваций. Особое внимание было уделено созданию в 2001–2005 гг. университетских и исследовательских ресурсов путём приглашения внешних экспертов, создания образовательных форумов и финансирования исследовательских центров. Затем администрация призвала местных субъектов малого и среднего предпринимательства взаимодействовать с университетами и исследовательскими центрами. Для этого она создала центры корпоративных технологий, центры инженерных технологий, рабочие места для постдокторских исследователей и технологические центры для малых и средних предпринимателей. Данные инициативы в значительной степени поощряли создание знаний и обмен ими между субъектами промышленности, исследовательскими центрами и университетами. В результате этого взаимодействие между участниками инновационной экосистемы стало более систематическим и диверсифицированным, при этом сама администрация не выступала субъектом такого взаимодействия, а лишь создавала платформу для облегчения обмена знаниями. Уже на следующем этапе (2006–2010 гг.) администрация смогла обеспечить финансирование 774 проек-

тов, нацеленных на организацию сотрудничества между представителями науки и образования, с одной стороны, и бизнеса – с другой. Были созданы инновационная платформа для совместного использования ресурсов и национальный инновационный парк, специализирующийся на исследованиях и разработках и патентных заявках [10].

Безусловно, опыт местной администрации Ханчжоу с точки зрения российских реалий не может быть использован напрямую. В КНР, где конституционно закреплён принцип демократического централизма, местные органы являются органами государственной власти на местах и таким образом интегрированы в единую «вертикальную» систему принятия решений и в систему планирования. Вместе с тем даже в существующей ситуации органы местного самоуправления в России могли бы быть наделены полномочиями и источниками финансирования, которые позволили бы им осуществлять определённые действия, направленные на «брендинг» территории, распространение информации о продукции местных производителей и о перспективах ведения предпринимательской деятельности, содействие в поиске новых рынков сбыта и инвесторов для местных технологических предпринимателей и т. д. Для этого местными органами власти могут организовываться выставки и форумы, создаваться онлайн-платформы, нацеленные на продвижение результатов интеллектуальной деятельности, произведённых силами местных университетов и научно-исследовательских организаций, и на привлечение потенциальных инвесторов. Указанная деятельность и сейчас ведётся в отдельных крупных и относительно самостоятельных муниципалитетах, однако подобные инициативы местных властей зависят, как правило, от уровня собственных бюджетных возможностей, которые у большинства муниципальных образований весьма скромны.

О слабости и фрагментарности взаимодействия между органами местного самоуправления и расположенными на терри-

тории муниципалитетов вузами говорят и другие специалисты в области муниципального права [8, с. 17]. Совершенно очевидно, что наблюдаемая пассивность органов местного самоуправления имеет прямую связь с тем, что как в документах стратегического планирования, так и в законодательстве отсутствует чёткое понимание как роли местного самоуправления в реализации государственной научно-технической политики, так и роли организаций науки и высшего образования в развитии местных сообществ. Городские округа, в которых расположены крупные университеты, могли бы более активно использовать потенциал университетов и научных организаций для решения ряда вопросов местного значения, в частности содействия развитию малому и среднему предпринимательству (п. 33 ч. 1 ст. 16 Закона о местном самоуправлении).

Важной составляющей выстраивания эффективного взаимодействия является и содействие предпринимателям со стороны местных органов власти в скорейшем решении административных вопросов, связанных с выделением земельных участков, выдачей разрешений на строительство, проведением необходимых экспертиз, технологическим присоединением к сетям коммуникаций и т. д. Здесь роль органов местного самоуправления видится в создании систем т. н. «одного окна», позволяющих субъектам предпринимательской деятельности, желающим организовать или расширить свой бизнес в определённой местности, максимально оперативно и комплексно совершать необходимые административные процедуры. Существенным фактором в данном случае выступает способность местных органов налаживать взаимодействие с поставщиками соответствующих услуг и энергоносителей, владельцами сетей, государственными контрольно-надзорными органами.

Во-вторых, органы местного самоуправления с учётом стоящих перед ними задач и осуществляемых ими полномочий по решению вопросов местного значения должны быть в числе основных заказчи-

ков инновационной продукции. Местный транспорт, коммунальное хозяйство, дорожная деятельность, библиотечное и культурно-досуговое обслуживание жителей – всё это сферы, которые не только восприимчивы к инновациям, но и, более того, требуют постоянного совершенствования. Технологическая и инновационная продукция, производимая субъектами производственной деятельности, также нуждается в апробации и внедрении, а демонстрация её использования для удовлетворения нужд местного населения выступала бы лучшим способом продвижения такой продукции, стимулируя сбыт и способствуя притоку инвестиций. Современный общественный транспорт, в т. ч. работающий на электричестве, системы энергосбережения, высокотехнологичные строительные материалы, компоненты «умного города» могли бы находить применение при решении задач местного самоуправления.

Во многих зарубежных странах местные органы власти, действующие на территориях инновационных кластеров, сами стремятся соответствовать статусу соответствующей территории, для чего широко используют различные технологические и социальные инновации. Так, муниципалитет нидерландского Эйнховена в партнёрстве с исследователями представителями местного бизнес-сообщества реализует программу «Зеленая городская логистика», согласно которой к 2030 г. никакой транспорт, въезжающий в пределы городской кольцевой дороги, не должен выбрасывать вредных веществ в атмосферу. Среди других программ муниципалитета – строительство более устойчивых к изменению климата зданий, развитие технологий энергосбережения и т. д.¹ Конечно, для этого сами муниципальные образования также нуждаются в финансировании. Поэтому принципиальным для научно-технического развития страны видится определение источников

¹ Официальный сайт муниципалитета Эйнховен [Электронный ресурс]. URL: <https://www.eindhoven.nl> (дата обращения: 26.12.2022).

финансовых средств для приобретения муниципалитетами инновационной продукции, в т. ч. производимой местными технологическими предпринимателями, в целях практического использования этой продукции для решения вопросов местного значения.

В-третьих, создание городской среды, располагающей к творческой активности, также является существенным фактором развития инновационного потенциала территории и привлечения предпринимателей и высококвалифицированных специалистов. Не секрет, что специалисты, занятые в науке, образовании и на производстве, являясь членами местных сообществ, а их жизнь не связана только с одной профессиональной деятельностью. Напротив, большую часть времени человек проводит, как правило, отнюдь не на работе. Он живёт в определённом микрорайоне или квартале, перемещается по улицам, ходит в магазины, кафе и кинотеатры; его дети посещают школу или детский сад, занимаются в кружках, спортивных секциях или школах искусств. Поэтому развитие комфортной среды, включающей в себя удобный общественный транспорт, благоустроенные и безопасные общественные пространства, качественную и удобную социальную инфраструктуру должно быть обязательной составляющей любого проекта по инновационному развитию территории. Тем более что представители интеллектуальной и предпринимательской элиты традиционно достаточно требовательны к комфорту и эстетике той среды, в которой они живут; эта среда должна давать им возможность не только удовлетворять свои первичные бытовые нужды, но также развиваться, отдыхать, реализовывать культурные и духовные потребности. Сказанное распространяется и на инновационные научно-технологические центры. То, что они занимают не всю территорию муниципального образования, а лишь определённые земельные участки, на которых нет жилых домов, не отменяет необходимости поддерживать на должном уровне всю городскую среду в целом. Подобные

центры, ориентированные на привлечение высококлассных специалистов и технологических предпринимателей, должны обеспечивать достойное качество их проживания в соответствующей местности и интеграцию в местное сообщество.

В зарубежной литературе подчёркивается значение городской среды в организации взаимодействия между учёными, предпринимателями и другими лицами, занятыми в научно-технологической сфере [9]. Отмечается значимость не только формального взаимодействия на уровне организаций и учреждений, но также взаимодействия на межличностном уровне, неформального и даже спонтанного – в кафе, парке или на утренней пробежке. Многие успешные проекты берут своё начало именно в неформальных контактах, поэтому создание благоприятных условий для развития таких связей также представляется важным. И здесь, несомненно, ключевая роль принадлежит местному самоуправлению, поскольку формирование городской среды относится к числу его основных функций.

Заключение

Подводя итоги, ещё раз отметим важность местного самоуправления в решении общегосударственных задач в сфере государственной научно-технической политики и научно-технологического развития страны. Органы местного самоуправления не должны быть исключены из этой сферы. Напротив, именно от муниципальной власти зависит то, насколько удобной окажется среда для развития научно-технологической и инновационной деятельности, насколько комфортно будет работать и взаимодействовать в этой среде субъектам такой деятельности и, в конечном счёте, насколько жизнеспособной окажется та или иная локальная научно-производственная экосистема.

Для этого при формировании законодательной основы единой системы публичной власти в правовых актах в сфере науки, научно-технической политики и на-

учно-технологического развития государства следует более предметно установить компетенцию органов местного самоуправления в указанной сфере с обязательным наличием механизмов финансового обеспечения участия местных властей в реализации Стратегии, в «покрытии» рас-

ходов местных бюджетов на формирование «проектных решений», приобретение инновационной и высокотехнологичной продукции, предназначенной для решения вопросов местного значения.

Статья поступила в редакцию 12.01.2023.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авакьян С. А. Государственная инновационная политика и её организационно-правовое обеспечение // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 11. С. 12–21.
2. Гриценко Е. В. Наукограды России как инновационные территории: эволюция правового статуса // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2022. № 3. С. 3–7.
3. Калинин В. В. Отдельные вопросы законодательного регулирования местного самоуправления в наукоградах через призму российского конституционализма // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 6 (94). С. 138–150. DOI: 10.17803/2311-5998.2022.94.6.138-150.
4. Кирсанова Е. Г. Создание кластеров как механизм реализации инновационной политики в Европейском Союзе (на примере инновационных кластеров Германии) // Вестник Забайкальского государственного университета. 2020. Т. 26. № 1. С. 93–100.
5. Ковалева Т. К. Кластеры и инновационные центры: нужны ли особенности местного самоуправления // Вестник Университета. 2016. № 1. С. 202–204.
6. Лапина М. С. Формирование и развитие инновационных кластеров как инструмента инновационной деятельности региона // Вестник Волгоградского государственного университета. Экономика. 2021. Т. 23. № 2. С. 42–56.
7. Хабриева Т. Я. Правовое измерение научного прогресса // Журнал российского права. 2009. № 8. С. 14–24.
8. Шутрина Е. С. Академгородки, инновационные и научные центры: отграничение наукоградов от смежных явлений // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2022. № 3. С. 13–17.
9. Kayanan C. M. A critique of innovation districts: Entrepreneurial living and the burden of shouldering urban development. *Environment and Planning // Economy and Space*. 2022. Vol. 54. № 1. P. 50–66.
10. The Impact of Local Government Policy on Innovation Ecosystem in Knowledge Resource Scarce Region: Case Study of Changzhou, China / L. Ma, Z. Liu, X. Huang, T. Li // *Science, Technology and Society*. 2019. Vol. 24. № 1. P. 29–52.

REFERENCES

1. Avakyan S. A. [State innovation policy and its organizational and legal support]. In: *Gosudarstvennaya vlast i mestnoye samoupravleniye* [State power and local self-government], 2008, no. 11, pp. 12–21.
2. Gritsenko E. V. [Science cities of Russia as innovative territories: evolution of legal status]. In: *Munitsipalnoye imushchestvo: ekonomika, pravo, upravleniye* [Municipal property: economics, law, management], 2022, no. 3, pp. 3–7.
3. Kalinin V. V. [Some issues of legislative regulation of local self-government in science cities through the prism of Russian constitutionalism]. In: *Vestnik Universiteta imeni O. Ye. Kutafina (MGYUA)* [Bulletin of the O. E. Kutafin University (MSUA)], 2022, no. 6 (94), pp. 138–150. DOI: 10.17803/2311-5998.2022.94.6.138-150.
4. Kirsanova E. G. [Creation of clusters as a mechanism for implementing innovation policy in the European Union (on the example of innovation clusters in Germany)]. In: *Vestnik Zabaykal'skogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the Transbaikal State University], 2020, vol. 26, no. 1, pp. 93–100.
5. Kovaleva T. K. [Clusters and innovation centers: are the features of local self-government needed?]. In: *Vestnik Universiteta* [Bulletin of the University], 2016, no. 1, pp. 202–204.
6. Lapina M. S. [Formation and development of innovative clusters as a tool for the region's innovative activities]. In: *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Economy* [Bulletin of Volgograd State University. Economy], 2021, vol. 23, no. 2, pp. 42–56.
7. Khabrieva T. Ya. [Legal dimension of scientific progress]. In: *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian law], 2009, no. 8, pp. 14–24.

8. Shugrina E. S. [Academgorodoks, innovation and scientific centers: delimitation of science cities from related phenomena]. In: *Munitsipalnoye imushchestvo: ekonomika, pravo, upravleniye* [Municipal Property: Economics, Law, Management], 2022, no. 3, pp. 13–17.
9. Kayanan C. M. A critique of innovation districts: Entrepreneurial living and the burden of shouldering urban development. Environment and Planning. In: *Economy and Space*, 2022, vol. 54, no. 1, pp. 50–66.
10. Ma L., Liu Z., Huang X., Li T. The Impact of Local Government Policy on Innovation Ecosystem in Knowledge Resource Scarce Region: Case Study of Changzhou, China. In: *Science, Technology and Society*, 2019, vol. 24, no. 1, pp. 29–52.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Кожевников Олег Александрович – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета имени В. Ф. Яковлева, профессор кафедры конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета;
e-mail: jktu1976@yandex.ru

Мочалов Артур Николаевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета имени В. Ф. Яковлева;
e-mail: artur.mochalov@usla.ru.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Oleg A. Kozhevnikov – Doc. Sci. (Law), Prof., Department of Constitutional Law, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev, Department of Constitutional and International Law, Ural State University of Economics;
e-mail: jktu1976@yandex.ru

Artur N. Mochalov – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Department of Constitutional Law, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev;
e-mail: artur.mochalov@usla.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Кожевников О. А., Мочалов А. Н. К вопросу о роли местного самоуправления в научно-технологическом развитии России: нормативно-правовые аспекты // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2023. № 1. С. 89–101.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-89-101

FOR CITATION

Kozhevnikov O. A., Mochalov A. N. On the Role of the Local Self-Government in Research and Technological Development of Russia: Legal Aspects. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2023, no. 1, pp. 89–101.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-89-101

УДК342.4:342.5

DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-102-109

ОБЩЕСТВО В КОНЦЕПЦИИ ЕДИНОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конева Н. С.*Южно-Уральский государственный университет**454080, г. Челябинск, пр-т имени В. И. Ленина, д. 76, Российская Федерация*

Аннотация

Цель. Анализ конституционного содержания категории «общество» в рамках концепции единой публичной власти и публично-властных отношений в свете конституционной реформы 2020 г. Выработка доктринальных подходов к пониманию общества как конституционно-правовой категории, выявление содержания конституционных конструкций взаимодействия общества и государства, определение оптимального уровня юридической нормативности.

Процедура и методы. Использовались формально-юридический и системный методы анализа конституционных положений, внесённых в текст Основного закона в рамках реформы 2020 г., и анализа конституционной конструкции общества в концепции единой публичной власти. Проведён сравнительно-правовой анализ подходов к пониманию общества как субъекта публично-властных отношений.

Результаты. Показана необходимость размещения конституционно-правовой категории «общество» в рамках концепции публичной власти и публично-властных отношений, что подтверждается в т. ч. и формально-юридическим анализом Закона о поправках в Конституцию 2020 г. Сделан вывод, что признаваемая научным сообществом проблема недостаточной нормативности содержания конституционных конструкций взаимоотношения общества и государства, определения содержания категории «общество» может быть решена через детализацию и конкретизацию полномочий органов государственной власти (в первую очередь исполнительных), а также через доктринальное наполнение конструкции общественной власти, включённой в концепцию единой публичной власти.

Теоретическая и/или практическая значимость. Выработаны доктринальные подходы к пониманию общества как конституционно-правовой категории в рамках концепции публичной власти.

Ключевые слова: общество, общественная власть, публичная власть, конституционная реформа

SOCIETY IN THE CONCEPT OF A UNIFIED PUBLIC AUTHORITY IN THE RUSSIAN FEDERATION

N. Koneva*South Ural State University**pr-kt im. V. I. Lenina, Chelyabinsk 454080, Russian Federation*

Abstract

Aim. Analysis of the constitutional content of the category «society» within the framework of the concept of a unified public authority and public-power relations in the light of the constitutional reform of 2020. Development of doctrinal approaches to understanding society as a constitutional and legal category, identification of the content of constitutional structures of interaction between society and the state, determination of the optimal level of legal normativity.

Methodology. The formal-legal and systematic methods of analyzing the constitutional provisions introduced into the text of the basic law as part of the 2020 reform and analyzing the constitutional

structure of society in the concept of a unified public authority were used. Comparative legal analysis of approaches to understanding society as a subject of public-power relations was made.

Results. The necessity of placing the constitutional and legal category «society» within the framework of the concept of public power and public-power relations is shown, which is confirmed, among other things, by the formal legal analysis of the Law on Amendments to the Constitution of 2020. The author comes to the conclusion that the problem recognized by the scientific community of insufficient normativity of the content of the constitutional structures of the relationship between society and the state, the definition of the content of the category “society” can be solved through the detailing and specification of the powers of public authorities (primarily executive), as well as through the doctrinal content of the structure of public power included into the concept of a unified public authority.

Research implications. Doctrinal approaches to understanding society as a constitutional and legal category within the framework of the concept of public power have been developed.

Keywords: society, public power, public power, constitutional reform

Введение

Общество, будучи сложным много-аспектным явлением, является предметом исследования разных наук, в т. ч. и конституционного права, и только частично – предметом конституционного регулирования, поскольку не все отношения, составляющие взаимосвязи в обществе, подпадают правовому регулированию в целом и должны (и могут быть) урегулированы на уровне конституционных положений. Предметом такого регулирования должны выступать только принципиальные положения, составляющие устои общественной жизни, общественного строя.

Для современных конституций нехарактерно выделение отдельных структурных частей в тексте Основного закона, посвящённых исключительно принципам устройства общества и основам регулирования наиболее важных общественных устоев, равно как и размещение в тексте Конституции дефинитивных норм, определяющих общество или гражданское общество. Более традиционен подход, при котором конституции регламентируют основы взаимоотношений государства и гражданского общества, принципы поддержки институтов гражданского общества, и расщепляют нормы об обществе по различным структурным частям конституционного текста (главам, разделам).

Несмотря на сложившиеся традиции конституционного регулирования, исследователи подчёркивают тенденцию к по-

явлению «общественного конституционализма» [7, с. 37], приходящего на смену «государственному конституционализму». В качестве основных целей «общественного конституционализма» И. А. Алебастрова называет «стремление предупреждать, смягчать или разрешать социальные конфликты правовыми средствами, а также активизировать институты гражданского общества, выступающие средствами и самореализации личности, и её защиты от произвола государства и иных сил» [4, с. 486].

Т. Я. Хабриева, признавая возможность называть новое общество плюралистическим, партиципаторным, открытым, полагает, что всё же эти характеристики не дают точного определения общества, которое сложилось, и предлагает не уклоняться от конституционной характеристики такого общества, как общество социального капитализма, и ведёт речь о «социализации» современных конституций [8, с. 326].

Внимание к вопросам общественного устройства, общественных интересов и дел, определения статуса общества как равноправного субъекта в триаде взаимоотношений «человек – общество – государство» предопределяет появление всё более конкретизированных конституционных положений, своеобразный уход от общерегулятивного воздействия на уровень конкретного, детального регулирования, в т. ч. и появление в конституционных текстах казалось бы несвойственных Конституциям норм (например, о пенсионном обеспечении, об

отношениях родителей и детей, о волонтерской деятельности). Хотя справедливости ради, следует отметить, что эти нормы не выглядят чужеродно, органично вплетаются в конституционный текст и увязываются с конституционными принципами, так, например, нормы о пенсионном обеспечении увязаны с принципами всеобщности, справедливости и солидарности поколений.

Отметим сразу же, что в этом кроется и «ловушка», поскольку посредством детальной регламентации и «опеки» со стороны государства институтов гражданского общества можно лишать их самостоятельности и превращать в придатки государства [4, с. 487]. Кроме того, когда в сферу публичного права переходят группы отношений, ранее регулировавшиеся частным правом, то в конституционном праве появляются неспецифичные для него способы регулирования [8, с. 329], что, полагая, размывает и предмет, и метод конституционно-правового регулирования. Поэтому использование норм, отличающихся высокой степенью обобщения, в т. ч. и при регулировании вопросов взаимоотношений общества и государства, – методологически более чем оправданно.

Нормативное закрепление статуса общества в Конституции РФ в свете конституционной реформы 2020 г.

Первой вводной для обсуждения статуса общества в Конституции РФ будет то, что мы всё-таки говорим про гражданское общество, поскольку именно гражданское общество и его институты могут потенциально являться субъектами публично-властных отношений, отражать интересы различных групп во взаимодействии с государством и обеспечивать автономию личности. В целом все отношения в обществе в принципе не могут являться предметом именно конституционно-правового регулирования, поскольку по своей природе такие отношения зачастую не нуждаются не только в конституционно-правовом, но и в правовом оформлении. И, конечно, понятие общества как основы жизнедея-

тельности и автономии личности, включающее различные коллективы и общности, шире, чем гражданское общество.

Многообразие доктринальных подходов к пониманию гражданского общества можно весьма условно свести к 3 концепциям:

1) либерально-демократической, во главе которой стоит свобода как высшая ценность гражданского общества;

2) социал-демократической: ценностью выступает самоуправляющееся общество, гражданское общество находится в центре общественной и политической жизни, государство является одним из институтов гражданского общества;

3) интегративно-демократической: государство и гражданское общество – равноправные партнёры [5, с. 20–21].

В то же время признаем, что конструкция гражданского общества обладает преимуществом перед категорией просто общества именно в силу необходимости включить различные общественные институты и коллективы в публично-властную жизнь, вести разговор о соотношении общественной и государственной власти и их месте в концепции единой публичной власти.

Вторая вводная – категория «публичная власть» – не новшество для практики конституционного регулирования, поскольку в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда, выраженной ещё в 1997 г.¹, «принцип единой системы публичной власти хотя и не нашёл буквального закрепления в гл. 1 Конституции РФ, вместе с тем имплицитно следует» из многих конституционных положений. Включение же этой категории в конституционный текст вызвало скорее ещё большую вариативность трактовок, нежели внесло ясность, поскольку в Конституции не нашла отражения общественная власть [6, с. 24–29], неясным и, как следствие, требующим доктринального толкования

¹ Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» от 24 января 1997 г. № 1-П» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

остался и вопрос о соотношении общественной власти и власти публичной, вопрос о «размещении» общественной власти в системе властеотношений – традиционным предмете конституционного права.

Конституционный законодатель отказался от включения в текст Конституции отдельной структурной части (статьи, главы, раздела), посвящённой регулированию гражданского общества. Хотя такие предложения звучали неоднократно и в рамках конституционного реформирования (попытка закрепления такого понятия в тексте российской Конституции предпринята в 1990 г. на I Съезде народных депутатов РСФСР), и в науке (например, высказывались профессором С. А. Авакьяном [1–3]). Но несмотря на отсутствие структурной обособленности норм о гражданском обществе, Конституция содержит ряд взаимосвязанных положений, определяющих взаимоотношения общества, личности, государства, закрепляя принципы и правила их взаимосвязей, выполняя тем самым задачу конституционного права как метаотрасли – предложить «конкретные конституционные конструкции» [5, с. 16] для выстраивания отношений между личностью, обществом, государством.

Значительный интерес для анализа представляет процессуальная сторона внесения поправок в конституционный текст и формально-юридический анализ Закона о поправках. Обращает на себя внимание то, что Закон о поправке к Конституции РФ № 1-ФКЗ¹ вводит в практику конституционного законодательства нормативную категорию «публичная власть» (к содержанию этой категории мы вернемся) и, судя по названию, должен регулировать только те вопросы, которые непосредственно касаются организации и функционирования публичной власти.

Складывается парадоксальная ситуация: новая конституционная конструкция ос-

нована на том, что в структуру публичной власти входят органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ), ни о какой общественной власти упоминания нет. Далее эта конституционная норма развита в Федеральном законе № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»². При конкретизации и детализации конституционной нормы в названном законе понятие системы публичной власти расширяется и, согласно Закону, единая система публичной власти включает в себя «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, *иные государственные органы*, органы местного самоуправления в их совокупности». Но, как мы видим, общественная власть, власть общества (если презюмировать её существование как отдельного вида власти), также не упоминается.

Конституционный законодатель выходит за пределы предмета регулирования, т. к. в Законе РФ о поправке 2020 г. зафиксированы не только вопросы организации и функционирования публичной власти, но и другие вопросы (т. е. происходит расширение предмета правового регулирования). Либо же стоит признать, что параметры общества, ценностные и идеологические положения, не связаны прямо с осуществлением публичной власти, всё же относятся к концепции публичной власти (возможно, как её ценностные смысловые ориентиры), а власть общества, общественная власть, вписывается в концепцию публичной власти.

На первый взгляд поправки, касающиеся общества и публичной власти, вообще не связаны между собой, словно это две разные группы поправок, однако такой подход достаточно упрощён и, более того, вреден, поскольку проводит не имеющий методологической ценности водораздел между государством и обществом, противопоставляя их как субъект и объ-

¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СПС КонсультантПлюс.

² Федеральный закон от 8.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

ект воздействия. Нам близка позиция, высказанная профессором С. А. Авакьяном задолго до конституционной реформы 2020 г., а именно: публичная власть включает в себя государственную власть, власть местного самоуправления и общественную власть [3, с. 5–9], т. к. у общества помимо тех вопросов, решение которых взяло на себя государство, есть и иные вопросы, в которые государство не может или не желает вмешиваться (например, светский характер государства, провозглашённый в гл. 1 Конституции РФ, диктует отделение церкви от государства, а значит, правила религиозных организаций не могут быть названы государственными, но являются при этом общественными).

Таким образом, в отношении общества сейчас в Конституции появилось больше норм, прямо регулирующих положение (статус) общества, а также норм, отвечающих за общественное устройство косвенно (например, через полномочия Правительства РФ). Если общественная власть – не часть публичной власти, то почему положения в конституционный текст вносятся одним (единым) законом о поправках? Если же признать, что название закона соответствует его содержанию, нужно определить место общества (гражданского общества) в рамках концепции единой публичной власти. Нам более близка вторая позиция.

Рассмотрим, с помощью каких конституционных конструкций определяется место общества в Конституции.

Конституционные контуры общества и общественной власти

При системном анализе новых норм об обществе, внесённых в рамках конституционной реформы в текст Основного закона, следует обратить внимание на значительную неоднородность этих нормативных положений и попытку конституционного законодателя сочетать возможности общерегулятивного и детального конституционного регулирования, выбирая такой их баланс и сочетание, которые обусловлены

существующей (и, предположим, желаемой) конфигурацией взаимоотношений между обществом и государством, конституционными целями и смыслами таких взаимоотношений. Прежде всего, в конституционный текст вводится ещё большее число норм с морально-этическим и идеологическим содержанием. К таким положениям можно отнести нормы:

- о почитании памяти защитников Отечества, защите исторической правды и недопустимости умаления подвига народа при защите Отечества;

- о признании детей важнейшим приоритетом государственной политики России и создании государством условий, способствующих всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим, об обеспечении приоритета семейного воспитания;

- о браке – союзе мужчины и женщины;

- о защите культурной самобытности всех народов и этнических общностей Российской Федерации;

- о культуре как уникальном наследии многонационального народа.

Интересно, что в отношении традиционных семейных ценностей используется термин «сохранение» (не формирование, развитие, привитие, а именно сохранение, т. е. уже постулируется существование таких ценностей). При этом употребляются несвойственные ранее российской Конституции термины: «объединение тысячелетней историей», «память предков», «идеалы и вера в Бога», «взаимное доверие государства и общества». Очевидно, что здесь, скорее, речь идёт о конституционных смыслах и ценностях, т. е. положениях более высокого порядка, чем обычные нормы.

Согласимся, что включение в конституцию большого количества подобных норм усиливает идеологические, воспитательные качества основного закона, но в то же время ослабляет его юридические свойства [9, с. 187].

Вторая группа норм, определяющих параметры взаимоотношений государства и общества, – это так называемые *обычные* конституционные нормы, например, устанавливающие полномочия исполнительной власти в отношении общественных дел (волонтерство, права инвалидов, экологическое образование и экологическая культура).

В п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ внесено изменение, а ч. 1 ст. 114 дополнена новыми пп. «в¹»–«в²», «е¹»–«е⁶». К полномочиям Правительства РФ отнесено: обеспечение проведения в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды; осуществление мер по поддержке институтов гражданского общества, в т. ч. некоммерческих организаций, обеспечение их участия в разработке и проведении государственной политики; осуществление мер по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности; содействие развитию предпринимательства и частной инициативы; обеспечение реализации принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений. Представляется, что именно в этих нормах – потенциал наполнения конституционной конструкции общества новыми смыслами и целями.

Заключение

Можно сделать вывод, что наблюдаемое сочетание норм общего воздействия (норм-принципов, норм-целей, декларативных норм) и норм детального регулирующего воздействия отражает поиск конституционным законодателем баланса между включённостью государства в общественные дела и общественной автономией, автономией личности, проживающей в обществе и выстраивающей через

общественные взаимосвязи свои отношения в триаде «человек – общество – государство». Б. С. Эбзеев пишет: «основная проблема учения о государстве и праве... найти такую государственно-правовую организацию общества, которая существование стабильного государства и прочного правопорядка как необходимого условия поступательного развития общества могла бы соединить со свободой личности» [10, с. 11].

Предположим, что совершенствование конституционной конструкции общества пойдет, во-первых, по пути детализации и конкретизации полномочий органов государственной власти, как выражается профессор Т. Я. Хабриева, – «за счёт деталей, относящихся к органам государства» [8, с. 331]. Во многом это объясняется тем, что хотя для Конституции и характерно значительное количество правил общего характера (норм-принципов, норм-целей), всё же их использование в механизме правового регулирования должно подчиняться разумной достаточности. Согласимся, что возрастание объёма правил самого общего характера приводит к тому, что в нормативном регулировании появляется больше «слабых точек», и может снижать непосредственное действие некоторых конституционных норм [8]. Задача законодателя в данном случае – найти оптимальный баланс:

1) разных уровней нормативности с учётом многоаспектных отношений между обществом и государством;

2) через доктринальное наполнение конструкции общественной власти, включённой в концепцию единой публичной власти, путём как уточнения содержания ключевых составляющих доктрины (нормативной, теоретической и интерпретационной, формируемой в процессе конституционного толкования конституционных норм), так и отражения в содержании конституционных конструкций трансформационных процессов в публично-правовом пространстве.

Статья поступила в редакцию 07.11.2022.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авакьян С. А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. № 2. С. 5–15.
2. Авакьян С. А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 20–30.
3. Авакьян С. А. К вопросу о понятии публичной власти // Публичная служба: правовой и управленческий аспекты / ред. О. А. Авдеева, А. М. Васильева. Екатеринбург, 2021. С. 5–9.
4. Алебастрова И. А. Конституционализм как правовое основание социальной солидарности. М.: Проспект, 2016. 552 с.
5. Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы / отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2015. 652 с.
6. Маркова Е. Н. Общественная и (или) публичная власть: проблема соотношения в контексте конституционной реформы 2020 г. // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 24–29.
7. Танчев Е. Порядок конституционных порядков, или иерархия конституций в эпоху конституционного плюрализма // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 31–43.
8. Хабриева Т. Я. Избранные труды. Т. 2. М.: Российская академия наук, 2018. 448 с.
9. Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2005. 319 с.
10. Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Проспект, 2017. 656 с.

REFERENCES

1. Avakian S. A. [Public power: constitutional and legal aspects]. In: *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Tyumen State University], 2009, no. 2, pp. 5–15.
2. Avakian S. A. [Public power and representation: organizational, social and personalistic principles (constitutional and legal view)]. In: *Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo* [Constitutional and Municipal law], 2014, no. 11, pp. 20–30.
3. Avakyan S. A. [On the question of the concept of public power]. In: *Gosudarstvennaya sluzhba: pravovyye i upravlencheskiye aspekty* [Public service: legal and managerial aspects]. Ekaterinburg, 2021, pp. 5–9.
4. Alabastrova I. A. *Konstitutsionalizm kak pravovaya osnova sotsialnoy solidarnosti* [Constitutionalism as the legal basis of social solidarity]. Moscow, Prospect Publ., 2016. 552 p.
5. Avakian S. A., ed. *Grazhdanskoye obshchestvo kak garantiya politicheskogo dialoga i protivodeystviya ekstremizmu: klyuchevyye konstitutsionno-pravovyye problemy* [Civil society as a guarantee of political dialogue and counteraction to extremism: key constitutional and legal problems]. Moscow, Yustisinform Publ., 2015. 652 p.
6. Markova E. N. [Public and (or) public power: the problem of social relations in the context of the constitutional reform of 2020]. In: *Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo* [Constitutional and municipal law], 2021, no. 12, pp. 24–29.
7. Tanchev E. [The order of constitutional orders, or the hierarchy of con-constitution in the era of constitutional pluralism]. In: *Sravnitelnoye konstitutsionnoye obozreniye* [Comparative Constitutional review], 2013, no. 2, pp. 31–43.
8. Khabrieva T. Ya. *Izbrannyye trudy. T. 2* [Selected works. Vol. 2]. Moscow, Rossiyskaya akademiya nauk Publ., 2018. 448 p.
9. Khabrieva T. Ya., Chirkin V. E. *Teoriya sovremennoy konstitutsii* [Theory of the Modern Constitution]. Moscow, Norma Publ., 2005. 319 p.
10. Ebzeev B. S. *Chelovek, narod, gosudarstvo v konstitutsionnom stroye Rossiyskoy Federatsii* [Man, people, state in the constitutional system of the Russian Federation]. Moscow, Prospect Publ., 2017. 656 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Конева Наталья Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета;
e-mail: konevans@susu.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Natalia S. Koneva – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University;
e-mail: konevans@susu.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Конева Н. С. Общество в концепции единой публичной власти в Российской Федерации // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2023. № 1. С. 102–109. DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-102-109

FOR CITATION

Koneva N. S. Society in the Concept of a Unified Public Authority in the Russian Federation. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2023, no. 1, pp. 102–109.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-102-109

УДК 504.75, 342.5

DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-110-118

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В НАЦИОНАЛЬНОМ И МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Юн Л. В.*Российский государственный университет правосудия, Казанский филиал
420088, г. Казань, ул. 2-я Азинская, д. 7А, Российская Федерация*

Аннотация

Цель. Рассмотреть вопросы обеспечения экологической безопасности в национальном и международном праве. Обозначить проблемы, возникающие в сфере экологической безопасности, исходя из анализа нормативно-правового регулирования в Российской Федерации, доктрины экологического права в национальном праве России и международном праве.

Процедура и методы. С помощью формально-юридического метода изучены дефиниции экологической безопасности в национальном и международном праве и определены критерии, являющиеся её важной составляющей. Были также использованы логический и сравнительно-правовой методы правового регулирования.

Результаты. В ходе исследования рассмотрены некоторые ключевые факторы, оказывающие воздействие на обеспечение экологической безопасности. Её роль как одного из направлений деятельности органов публичной власти России и её субъектов через призму концепций, планов и программ свидетельствует об отсутствии детального разграничения между полномочиями органов публичной власти России и её субъектов, что тем самым создаёт проблемы в сфере экологической безопасности на национальном уровне. Выявлено, что не во всех актах регионального уровня закреплены мероприятия, проводимые органами публичной власти по обеспечению экологической безопасности, что тем самым создаёт правовую неопределённость. После изучения вопросов экологической безопасности в международном праве был сделан вывод, что в современных государствах акцент поставлен в большей степени на взаимодействии экологической безопасности и возникающих угрозах и вызовах для всего человечества.

Теоретическая и/или практическая значимость. Результаты исследования вносят вклад в теорию экологического права, в законодательное усовершенствование мероприятий в сфере обеспечения экологической безопасности на региональном уровне, а также представляют базу для последующего изучения дефиниции экологической безопасности в доктрине экологического права.

Ключевые слова: государственное управление, органы власти, экологическая безопасность

ENSURING ENVIRONMENTAL SAFETY IN NATIONAL AND INTERNATIONAL LAW

L. Yun*Russian State University of Justice, Kazan branch
ul.2ya Azinskaya 7A, Kazan 420088, Russian Federation*

Abstract

Aim. To consider the issues of ensuring environmental safety in national and international law. To identify the problems that arise in the field of environmental safety, based on the analysis of legal regulation in the Russian Federation, the doctrine of environmental law in the national law of Russia and international law.

Methodology. The definitions of environmental safety in national and international law are studied with the use of the formal-legal method as well as the criteria that are its important component. In addition, logical and comparative legal methods of legal regulation were used.

© CC BY Юн Л. В., 2023.

Results. In the course of this study, some key factors influencing the provision of environmental security are considered. Its role as one of the activities of the public authorities of Russia and its subjects through the prism of concepts, plans and programs indicates the absence of a detailed delineation between the powers of the public authorities of Russia and its subjects, which thereby creates problems in the field of environmental safety at the national level. It was revealed that not all acts of the regional level fix the activities carried out by public authorities to ensure environmental safety, which thereby creates legal uncertainty. Having studied the issues of environmental security in the international law, the conclusion was made that in modern states the emphasis is placed to a greater extent on the interaction of environmental security and emerging threats and challenges for all mankind.

Research implications. The results of the study contribute to the theory of environmental law, to the legislative improvement of measures in the field of ensuring environmental safety at the regional level, and also provide a basis for the subsequent study of the definition of environmental safety in the doctrine of environmental law.

Keywords: public administration, authorities, environmental safety

Введение

Современные условия жизнедеятельности в эпоху трансформаций политических, экономических, социальных и иных общественных отношений заставляют задуматься всё человечество о вопросах безопасности – личной, общественной, государственной. Каждое государство обеспечивает безопасность, основываясь на глобальных угрозах и вызовах XXI в. (стихийные бедствия, природные катаклизмы, изменение климата), создаёт комплекс мер и гарантий, связанных в т. ч. и с экологической безопасностью в национальном и международном праве. В доктрине экологического права Российской Федерации экологическая безопасность рассматривается как функция государства, часть национальной безопасности, направление органов публичной власти. В доктрине международного права учёные связывают экологическую безопасность с климатическими изменениями и иными факторами, оказывающими неблагоприятное влияние на окружающую среду.

Исследование экологической безопасности как одного из направлений органов публичной власти следует начать с дифференциации определений, отражённых в правовой доктрине.

И. А. Умнова-Конюхова и М. А. Вакула определяют экологическую безопасность как интенсивно развивающийся институт экологического права, стратегическое понятие, показывающее состояние окружа-

щей среды, её качество и степень сохранности [6, с. 89].

И. О. Краснова останавливает своё внимание на том, что экологическая безопасность включена в политические документы (стратегии развития регионов) как цель и направление деятельности. Несмотря на это, цель и комплекс мер правового регулирования не нашли своего формального отражения в нормах законодательства, закрепляющем порядок использования источников радиоактивного излучения, производственных объектов с высокой степенью опасности, в независимости от того, что именно это профессиональная деятельность основана на больших рисках нанесения экологического вреда [9, с. 544].

С. А. Боголюбов отмечает, что трансформация принципов градостроительного законодательства и обобщённые рекомендации законодательства об экологической безопасности представляют собой индивидуальные юридические предписания, необходимые для реализации экологических прав граждан на практике [4, с. 72].

Под экологической безопасностью понимается степень защиты жизненно важных потребностей граждан, общества и государства от существующих и возможных угроз создаваемых как человеком, так и природой на окружающую среду [3, с. 163].

Правовое обеспечение экологической безопасности предполагает наличие механизма, состоящего из нормативных

правовых актов, правоприменительной и правоохранительной деятельности [1, с. 74].

Конституционный Суд России отметил, что «...Осуществляемые государством мероприятия по восстановлению окружающей среды должны финансироваться за счёт предприятий, которые в ходе осуществления хозяйственной и иной деятельности оказывают неблагоприятное влияние на окружающую природную среду. Публичная власть, наделённая конституционной ответственностью обязана осуществлять меры, способствующие сдерживанию по загрязнению окружающей среды, предупреждению и снижению экологических рисков...»¹.

Роль экологической безопасности в национальном праве России и её субъектах через призму концепций, планов и программ

Трансформация общественных отношений в XXI в. обуславливает поиск новых планов, концепций, стратегий, связанных с созданием экологической безопасности. Важной целью политики, осуществляемой государством в сфере экологической безопасности, является качество окружающей среды, необходимое для благоприятной жизни человека и стабильного развития экономики. Несмотря на это, в законодательстве и среди научных исследований в доктрине экологического права по охране окружающей среды данная цель не находит своего формального закрепления.

Однако данная цель частично всё же находит своё отражение в Стратегии национальной безопасности России. «...Экологическая безопасность выступает в качестве одного из стратегических наци-

ональных приоритетов. Качество окружающей среды, необходимое для благоприятной жизни человека, сохранение, а также восстановление природной среды понимаются как цели для её обеспечения...»².

Н. Г. Жаворонкова и Ю. Г. Шпаковский отмечают, что многообразие стратегических планов, прогнозов, доктрин и концепций не обозначает ключевой цели. Исходя из того, что единая цель отсутствует, стратегическое исследование обозначено абстрактно, в виде большого количества программ [7, с. 182].

Проведённый анализ норм, формально отражённых в вышеобозначенной стратегии, позволяет отметить, что в ней содержится многообразие целей и задач по обеспечению и усовершенствованию экологической безопасности.

Используя только методологию риска, позволяющую разъяснить результаты анализа окружающей среды, возможно в полной мере обеспечить экологическую безопасность, ключевой целью которой должны стать защита жизни и здоровья человека [11, с. 70].

К большому сожалению, до сих пор существуют актуальные проблемы, связанные с уменьшением уровней влияния на окружающую среду химических, биологических и других факторов, направленных на устранение чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, в т. ч. и ситуации аварийного масштаба на производственных объектах повышенной опасности, по приспособлению отраслей экономики к отрицательным переменам климата, остаются угрозы экологической безопасности³.

Полномочия органов публичной власти в России и её субъектах (на примере Республики Татарстан и Республики Башкортостан)

Для проведения теоретико-практического исследования вопросов, связанных с экологической безопасностью, необходимо

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 05.03.2013 № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона "Об охране окружающей среды" и постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью "Тополь"» // СЗ РФ. 2013. № 11. Ст. 1164.

² Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

³ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (Ч. II). Ст. 5351.

рассмотреть реализацию нормативно-правового регулирования и исследовать практические вопросы, подлежащие применению в ходе осуществления государственных полномочий органами публичной власти. Согласно конституционным положениям, экологическая безопасность относится к совместному ведению России и её субъектов.

Конституция России предоставляет «учитывать возможность... экологических, природных и иных особенностей территорий субъектов России в рамках урегулирования вопросов, находящихся в совместном ведении, создания взаимосвязанной политики осуществляемой государством по обеспечению ... экологической безопасности, охране окружающей среды», – отмечает академик РАН, профессор Т. Я. Хабриева [10, с. 9].

Экологическая безопасность представляет собой состояние защищённости природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и другой деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий¹, – закрепляется в нормах российского законодательства.

Совокупность отходов, не подвергающихся повторной хозяйственной обработке, отправляется вновь на хранение, условия которого не соответствуют требованиям экологической безопасности. Данный факт выступает одним из неблагоприятных факторов, влияющих на качество жизни нынешнего и будущих поколений².

Экологическая безопасность должна быть обусловлена эффективной, высококомпетентной, рациональной профессиональной деятельностью со стороны органов публичной власти.

«...К ключевым элементам государственной политики в сфере общественного здоровья относятся управленческие решения, базирующиеся на экономических, поли-

тических, социальных, научно-технологических и экологических факторах...», – отмечают А. И. Тихонов и Е. А. Певцова [12, с. 77].

Деятельность законодательных органов публичной власти, формирующаяся и как целое, и как частичные векторы развития системы экологической безопасности, направленная на создание приоритетов, устанавливающая правовые рамки для осуществления всех видов, связанных с её обеспечением вне зависимости от уровня и направления, имеет преобладающее значение [1, с. 75].

Соглашаясь с позицией Е. Н. Абанина [1], необходимо подчеркнуть, что без деятельности законодательных органов власти невозможно решение глобальных проблем, касающихся экологической безопасности как в национальном, так и в международном праве.

Отметим, что на сегодняшний день отсутствует специализированный нормативный правовой акт, регулирующий вопросы экологической безопасности, что создаёт проблемы в урегулировании вопросов, важных для её обеспечения и реализации экологических прав граждан как нынешнего, так и будущих поколений. В основном вопросы, связанные с ней, находят своё формальное отражение в различных концепциях, планах и стратегиях, что является, на наш взгляд, не вполне урегулированным на законодательном уровне.

В качестве принципов исполнения основ государственной политики в области экологического развития России до 2030 г. можно выделить: соблюдение прав человека на благоприятную окружающую среду и ответственность государственных органов по её обеспечению и экологической безопасности на территории государства.

В контексте устойчивого развития условия выживания граждан и государства в ходе замены в сфере государственной политики экономических приоритетов на экологические являются необходимыми для экологической безопасности [2, с. 116].

Дополнение, внесённое в законодательство России, станет одним из решений для обозначенных выше проблем. Нормы федерального законодательства об охране окру-

¹ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

² «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (утв. Президентом РФ 30.04.2012) // СПС Консультант Плюс.

жающей среды¹ следует дополнить такой целью, как разработка правового механизма по созданию благоприятных условий жизни человека, улучшающих состояние экологической безопасности. Помимо этого, необходимо дополнить цель по разработке программ реабилитации территорий, относящихся к зонам экологического бедствия словами «...подверженных неблагоприятному воздействию вследствие ЧС...».

Рассматривая вопросы, касающиеся обеспечения экологической безопасности в регионах, обратим внимание на то, что не во всех субъектах приняты соответствующие законы. «...Однако в республиках Адыгея и Башкортостан, Курской, Нижегородской, Воронежской, Волгоградской областях и Ненецком автономном округе они всё-таки есть...» [5, с. 30].

«...Экологическая безопасность понимается как состояние защищённости жизненно важных интересов личности, общества, окружающей природной среды от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на неё...»².

В Республике Татарстан специализированный закон отсутствует. Вопросы экологической безопасности находят своё отражение в стратегии и интерпретируются несколько иначе.

Экологическая безопасность представлена как один из компонентов национальной безопасности, система социальных, природных и иных условий, способствующих качеству и безопасности жизни и деятельности населения, а также созданию устойчивого состояния биосферы биотопа естественной экосистемы. Проведение политики, осуществляемой государством, состоящей из системы согласованных мер правового, социально-экономического, информационного и иного характера, реализуемых для предупреждения внутренних и внешних угроз экологического характера,

способствует достижению экологической безопасности³.

Таким образом, проанализировав полномочия органов публичной власти в России и её субъектов, следует отметить, что вопросы экологической безопасности находятся в совместном ведении. Однако при этом не во всех субъектах приняты соответствующие законы, что также создаёт определённые проблемы, связанные с защитой населения в случае экологических угроз.

Проанализировав законодательство Республики Татарстан и Республики Башкортостан, отметим, что не в полной мере находят отражение нормы, свидетельствующие об обеспечении экологической безопасности. Так, к примеру, в Стратегии экологической безопасности РТ в п. 2 срок основных мероприятий заканчивается в 2023 г., а в п. 7 данного акта описаны основные результаты, которые необходимо будет достичь к 2030 г.⁴. На основании возникшей правовой неопределённости считаем необходимым дополнить нормы Стратегии обновлённым комплексом мероприятий по обеспечению экологической безопасности до 2030 г.

Экологическая безопасность в международном праве

Сотрудничество в сфере экологической безопасности между государствами происходит путём осуществления деятельности международных организаций. В зависимости от целей, задач и направлений деятельности их можно разграничить следующим образом: охрана окружающей природной

¹ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

² Закон Республики Башкортостан от 2.06.1997 № 93-з «Об экологической безопасности Республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 1998. № 2 (68). Ст. 77.

³ Отраслевая стратегия экологической безопасности и развития природно-ресурсного комплекса Республики Татарстан на 2017–2021 годы и на перспективу до 2030 года // Министерство экологии и природных ресурсов Республики Татарстан: [сайт]. URL: <https://eco.tatarstan.ru/stranegiya-ekologicheskoy-bezopasnosti-i.htm?ysclid=ldwyktwd9740447585> (дата обращения 03.01.2023).

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Правительство России: [сайт]. URL: <http://government.ru/docs/all/111285/> (дата обращения: 08.12.2022).

среды, решение проблем Земли (ЮНЕП, МСОП); комплексный природоохранный мониторинг (ФАО, ВОЗ, ВМО); специальные природоохранные мероприятия (охрана дикой природы, международных озёр, рек, безопасность ядерных источников энергии и т. п.)¹.

«...Важным, необходимым элементом любого современного государства является экологическая безопасность. Сформировать безопасную среду обитания человека может развитие, требующее кардинального изменения своих цивилизационных императивов, экологического видения и понимания о рациональном использовании, сохранении, восстановлении и преумножении природного капитала...» [14, р. 190].

Американский учёный Дж. Барнетт считает, что: «...экологическая безопасность в большей степени определяется как угроза национальному государству, нежели окружающей среде, другим государствам или отдельным лицам...»².

Другие исследователи подчёркивают, что «...экологическая безопасность становится всё более важной задачей правительств, и связано это, прежде всего, с несколькими причинами: нехватка воды, истощение грунтовых вод, увеличение выбросов парниковых газов, глобальное изменение климата, увеличение частоты штормов и т. д. ...» [15, р. 3].

Г. Цурлини и Ф. Мюллер, изучая экологическую безопасность, отмечают, что «... основная проблема обосновывается экологическими глобальными изменениями, уделяя особое внимание корреляции экосистем и человечества, ухудшению окружающей среды, росту социального спроса на ресурсы, экосистемные услуги и экологические товары...»³.

¹ Охрана окружающей среды и экологическая безопасность // Пензенский областной фонд научно-технического развития: [сайт]. URL: <https://fondntr.ru/osnovnyye-napravleniya/okhrana-okruzhayushchej-sredy-i-ekologicheskaya-bezopasnost.html?ysclid=lbvvkegrwn132146817> (дата обращения: 03.01.2023).

² Barnett J. Ecological safety // International Encyclopedia of Human Geography. 2009. P. 553–557.

³ Zurlini G., Müller F. Environmental Safety //

Экологическая безопасность обычно определяется как ряд вопросов безопасности, усиленных экологическими факторами. Это подразумевает, что экологический стресс может спровоцировать насильственный конфликт среди уязвимых групп населения.

«...Экологическая безопасность представляет собой систему мероприятий, направленных на сокращение выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, воду и землю с целью сохранения человечества, биологического разнообразия и окружающей среды для будущих поколений...» [16].

В связи с вышеизложенным, отметим, что вопросы экологической безопасности в международном праве дифференцируются многоаспектно путём обозначения разных критериев. Одни авторы связывают экологическую безопасность с климатическими изменениями, другие – с происходящими природными катаклизмами и стихийными бедствиями.

На наш взгляд, экологическая безопасность должна основываться на новых появляющихся угрозах и вызовах, государства должны быть готовы к «резким» изменениям, происходящим в современном обществе, и эффективно предоставить гарантии по экологической безопасности проживающему на определённых территориях населению, народам, коренным народам, экологическим мигрантам, беженцам и другим субъектам права с целью защиты, в т. ч. и экологических прав.

Проблемы в сфере экологической безопасности

К ряду актуальных вопросов в сфере экологической безопасности относится отсутствие структурированных критериев, согласно которым будет выстроен механизм по обеспечению экологической безопасности, многообразие государственных программ, не позволяющих остановить своё внимание на ключевых аспектах в вопросах обеспечения и реализации экологической безопасности на практике, не-

Encyclopedia of Ecology. 2008. P. 1350–1356.

благоприятное влияние на окружающую среду химических, биологических и иных факторов.

М. М. Бринчук отмечает, что: «в доктрине экологического права и на основании законодательных норм восстановление является одним из элементов по охране окружающей среды вследствие осуществления хозяйственной и иной деятельности, в результате которой может наступить деградация окружающей среды. Однако в нормах закона и трудах учёных не уточняется от каких действий должна быть восстановлена природа. В связи с этим можно предположить, что её восстановление происходит как в случае осуществления постоянной хозяйственной деятельности, так и вследствие аварий и природных явлений, способствующих возникновению стихийных бедствий» [5, с. 36].

А. В. Захаров и А. Г. Попов, рассматривая проблемы обеспечения глобальной экологической безопасности, отмечают, что деятельность государства по обеспечению глобальной экологической безопасности представляет собой самостоятельное направление в рамках экологической функции государства [8, с. 79].

Вновь появляющиеся проблемы экологической безопасности в национальном праве приобретают огромное значение.

Неблагоприятное воздействие на состояние экологической безопасности способствует исчезновению мировых запасов водных, минерально-сырьевых и биологических ресурсов. Сохранение существенного количества опасных производств и осуществление их деятельности ведёт к нарушению экологического баланса, в т. ч. и к нарушению санитарно-эпидемиологических, санитарно-гигиенических стандартов [13, с. 123].

Заключение

Резюмируя вышеизложенное, подчеркнём, что, несмотря на формальное отражение целей и задач, определяющих реализацию экологической безопасности, на практике остаётся много нерешённых правовых и иных вопросов, связанных с эффективным обеспечением экологической безопасности, являющимся одним из значимых направлений органов публичной власти, приоритетной задачей которых должно быть создание максимально комфортных условий для реализации в т. ч. и экологических прав и свобод нынешнего и будущих поколений.

Статья поступила в редакцию 10.01.2023.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абанина Е. Н. Законотворческие полномочия субъектов Российской Федерации в механизме правового обеспечения экологической безопасности // Вопросы российского и международного права. 2020. № 6А. Т. 10. С. 74–81.
2. Башлакова О. И. Проблемы экологической безопасности России // Вестник МГИМО Университета. 2015. № 3. С. 112–121.
3. Безопасность жизнедеятельности: учеб. пособие / сост. В. Д. Еременко, В. С. Остапенко. М.: РГУП, 2016. 368 с.
4. Боголюбов С. А. Актуальные проблемы экологического права. М.: Юрайт, 2022. 498 с.
5. Бринчук М. М. Обеспечение экологической безопасности как правовая категория // Государство и право. 2008. № 9. С. 30–42.
6. Вакула М. А., Умнова-Конюхова И. А. Экологическое право в XXI веке: актуальные проблемы, вызовы и решения. М.: РУДН, 2021. 260 с.
7. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Экологическая безопасность в системе стратегического планирования российской федерации // Lex Russica. 2016. № 6. С. 170–183.
8. Захаров А. В., Попов А. Г. Проблема обеспечения глобальной экологической безопасности в контексте экологических вызовов // Право и государство: теория и практика. 2017. № 7. С. 79–82.
9. Краснова И. О. Экологическая безопасность как правовая категория // Lex Russica. 2014. № 5. Т. 96. С. 543–555.
10. 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. 158 с.

11. Кучер Д. Е., Харченко С. Г. Некоторые подходы к стратегии экологической безопасности // Экология и промышленность России. 2022. № 10. Т. 26. С. 66–71.
12. Тихонов А. И., Певцова Е. А. Компетенции федеральных органов исполнительной власти в сфере общественного здоровья: анализ и перспективы совершенствования // Бюллетень Национального научно-исследовательского института общественного здоровья имени Н. А. Семашко. 2022. № 4. С. 76–80.
13. Тонков Е. Е., Туранин В. Ю. Экологическая безопасность: понятие, проблемы и перспективы правового обеспечения // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2015. № 2. С. 122–125.
14. Experience of developed countries in environmental safety policy / A. I. Krukov, O. V. Radchenko, O. O. Radchenko, B. K. Garmash, Ye. S. Biletska, R. V. Ponomarenko, S. I. Sysoieva, et al. // Ukrainian Journal of Ecology. 2020. № 10. P. 190–194.
15. Environmental Security, Critical Infrastructure and Risk Assessment: Definitions and Current Trends / D. A. Belluck, R. N. Hull, S. L. Benjamin, J. Alcorn, I. Linkov // Ecological safety and nature management / ed. B. Morel, I. Linkov. Dordrecht: Springer, 2006. P. 3–16.
16. Morkovkin D. E., Nezamaikin V. N., Gibadullin A. A. Formation of a policy to ensure environmental safety in modern economic conditions [Электронный ресурс] // IOP Conference Series Materials Science and Engineering. 2020. № 734. URL: https://www.researchgate.net/publication/338900492_Formation_of_a_policy_to_ensure_environmental_safety_in_modern_economic_conditions (дата обращения: 08.01.2023).

REFERENCES

1. Abanina E. N. [Legislative powers of the subjects of the Russian Federation in the mechanism of legal support of environmental safety]. In: *Voprosy Rossii i mezhdunarodnogo prava* [Issues of Russian and international law], 2020, no. 6A, vol. 10, pp. 74–81.
2. Bashlakova O. I. [Problems of environmental security in Russia]. In: *Vestnik MGIMO Universiteta* [Bulletin of MGIMO University], 2015, no. 3, pp. 112–121.
3. Eremenko V. D., Ostapenko V. S., eds. *Bezopasnost zhiznideyatelnosti* [Life safety activity]. Moscow, RGUP Publ., 2016. 368 p.
4. Bogolyubov S. A. *Aktualnyye problemy ekologicheskogo prava* [Actual problems of environmental law]. Moscow, Yurayt Publ., 2022. 498 p.
5. Brinchuk M. M. [Ensuring environmental safety as a legal category]. In: *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 2008, no. 9, pp. 30–42.
6. Vakula M. A., Umnova-Konyukhova I. A. *Ekologicheskoye pravo v XXI veke: aktualnyye problemy, vyzovy i resheniya* [Environmental Law in the 21st Century: Current Issues, Challenges and Solutions]. Moscow, RUDN Publ., 2021. 260 p.
7. Zhavoronkova N. G., Shpakovsky Yu. G. [Ecological safety in the system of strategic planning of the Russian Federation]. In: *Lex Russica*, 2016, no. 6, pp. 170–183.
8. Zakharov A. V., Popov A. G. [The problem of ensuring global environmental security in the context of environmental challenges]. In: *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika* [Law and State: Theory and Practice], 2017, no. 7, pp. 79–82.
9. Krasnova I. O. [Environmental safety as a legal category]. In: *Lex Russica*, 2014, no. 5, vol. 96, pp. 543–555.
10. Khabrieva T. Ya., ed. *Kommentariy k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii (postateynnyy): s uchetom izmeneniy, odobrennykh v khode obshcherossiyskogo golosovaniya 1 iyulya 2020 goda* [Commentary on the Constitution of the Russian Federation (item by article): taking into account the changes approved during the all-Russian vote on July 1, 2020]. Moscow, INFRA-M Publ., 2021. 158 p.
11. Kucher D. E., Kharchenko S. G. [Some approaches to the strategy of environmental safety]. In: *Ekologiya i promyshlennost Rossii* [Ecology and Industry of Russia], 2022, no. 10, vol. 26, pp. 66–71.
12. Tikhonov A. I., Pevtsova E. A. [Competences of federal executive authorities in the field of public health: analysis and prospects for improvement]. In: *Byulleten Natsionalnogo nauchno-issledovatel'skogo instituta obshchestvennogo zdorov'ya imeni N. A. Semashko* [Bulletin of the National Research Institute of Public Health named after N. A. Semashko], 2022, no. 4, pp. 76–80.
13. Tonkov E. E., Turanin V. Yu. [Ecological safety: concept, problems and prospects of legal support]. In: *Nauchnyye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Filosofiya. Sotsiologiya. Pravo* [Scientific Bulletin

- of Belgorod State University. Series: Philosophy. Sociology. Right], 2015, no. 2, pp. 122–125.
14. Krukov A. I., Radchenko O. V., Radchenko O. O., Garmash B. K., Biletska Ye. S., Ponomarenko R. V., Sysoieva S. I. [Experience of the developed countries in environmental safety policy]. In: *Ukrainian Journal of Ecology*, 2020, no. 10, pp. 190–194.
 15. Belluck D. A., Hull R. N., Benjamin S. L., Alcorn J., Linkov I. Environmental safety, critical infrastructure and risk assessment: definitions and current trends. In: Morel B., Linkov I., eds. *Ecological safety and nature management*. Dordrecht, Springer, 2006, pp. 3–16.
 16. Morkovkin D. E., Nezamaikin V. N., Gibadullin A. A. Formation of a policy to ensure environmental safety in modern economic conditions. In: *IOP Conference Series Materials Science and Engineering*, 2020, no. 734. Available at: https://www.researchgate.net/publication/338900492_Formation_of_a_policy_to_ensure_environmental_safety_in_modern_economic_conditions (accessed: 08.01.2023).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Юн Лариса Владимировна – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Российского государственного университета правосудия, Казанского филиала;
e-mail: yun.lara@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Larisa V. Yun – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Department of State and Legal Disciplines, Russian State University of Justice, Kazan Branch;
e-mail: yun.lara@yandex.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Юн Л. В. Обеспечение экологической безопасности в национальном и международном праве // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2023. № 1. С. 110–118.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-110-118

FOR CITATION

Yun L. V. Ensuring Environmental Safety in National and International Law. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2023, no. 1, pp. 110–118.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-110-118

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ (ЦИВИЛИСТИЧЕСКИЕ) НАУКИ

УДК 347.417.1

DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-119-124

ИМПЕРАТИВЫ И ЧАСТНОЕ ПРАВО: СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ

Дашко А. В.

Московский университет имени С. Ю. Витте

115432, г. Москва, 2-й Кожуховский пр-д, д. 12, стр. 1, Российская Федерация

Аннотация

Цель. Выявить роль и влияние императивных норм на регулирование гражданского оборота. Сформировать концепцию о разумности презумирования диспозитивности частного права.

Процедура и методы. Основное содержание исследования составляет анализ судебной практики по применению императивных норм гражданского законодательства, их влияния на судебное правотворчество. Приведён анализ взглядов исследователей на природу императивных норм и их соответствие договору.

Результаты. Анализ показал, что суды не всегда применяют императивные нормы, действующие в момент заключения договора между сторонами, особенно в тех случаях, когда это представляется несправедливым.

Теоретическая и/или практическая значимость. Представлены направления по дальнейшему изучению проблематики. Сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: денежная расписка, договор субподряда, действие закона, императивные нормы, натуральные обязательства, ничтожные сделки, свобода договора, тара и упаковка

IMPERATIVES AND PRIVATE LAW: MODERN CHALLENGES

A. Dashko

Witte Moscow University

2 Kozhukhovsky pr-d. 12-1, Moscow 115432, Russian Federation

Abstract

Aim. To identify the role and influence of mandatory norms on the regulation of civil turnover. To form the concept of the reasonableness of the presumption of the dispositivity of private law.

Methodology. The main content of the study is the analysis of judicial practice on the application of mandatory norms of civil legislation, their impact on judicial law-making. The analysis of researchers' views on the nature of imperative norms and their compliance with the contract is given.

Results. The analysis has shown that the courts do not always apply the mandatory rules in force at the time of conclusion of the contract between the parties, especially in cases where it seems unfair.

Research implications. Directions for further study of the problem are proposed. Proposals for improving the current legislation are formulated.

Keywords: monetary receipt, subcontracting agreement, operation of the law, mandatory norms, natural obligations, void transactions, freedom of contract, packaging and packaging

Введение

Согласно ст. 422 ГК РФ¹, договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения. Под императивной нормой понимается норма права, выражение которой сделано в определённой, категоричной форме и не подлежит изменению по инициативе её адресатов. Она имеет категоричный характер и не допускает отклонений в регулируемом поведении [5, с. 501].

По справедливому замечанию Е. В. Васьковского, «гражданский закон может безусловно предписывать или запрещать что-либо, грозя ослушникам какими-либо невыгодными последствиями.» [2, с. 21]. Вместе с тем, в судебной практике часто встречаются случаи, когда императивные требования закона расходятся с потребностями сторон, и они стараются игнорировать его предписания, что ставит необходимость доктринального осмысления такой ситуации очень остро, а формулирование практических рекомендаций делается насущной необходимостью. «При этом нужно принимать во внимание, что гражданское законодательство строится на основе диспозитивности, свободы договора, равенства участников отношений» [3, с. 62].

Императивные требования к таре и упаковке

Среди многочисленных случаев игнорирования сторонами предписаний императивных норм встречаются требования к таре и упаковке товаров. Согласно п. 3 ст. 481 ГК РФ², если в установленном законом порядке предусмотрены обязательные требования к таре и (или) упаковке, то продавец, осуществляющий предпринимательскую деятельность, обязан передать

покупателю товар в таре и (или) упаковке, соответствующих этим обязательным требованиям. И поскольку указанный пункт императивно предусматривает обязанность продавца, осуществляющего предпринимательскую деятельность, передать покупателю товар в таре и (или) упаковке, соответствующих этим обязательным требованиям, отказ от этой обязанности ничтожен. Косвенным образом указанную мысль подтверждает положение п. 15 Постановления Пленума Верховного суда РФ № 54 «О некоторых вопросах применения общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации об обязательствах и их исполнении»³ (право на односторонний отказ от исполнения обязательства или на одностороннее изменение его условий), где указано, что такое условие договора является ничтожным, поскольку оно противоречит законодательному регулированию соответствующего вида обязательства (п. 2 ст. 168 и ст. 180 ГК РФ). По справедливому мнению ряда учёных, несоответствие договора императивным нормам предполагает ничтожность этих условий и необходимость применения к ним последствий недействительности ничтожной сделки [1, с. 69; 8, с. 250; 10, с. 157]. Последние связаны с огромными рисками по причине того, что могут просто не исполняться сторонами без каких-либо следующих за этим отрицательных последствий [4, с. 476]. Что же делать, если стороны умышленно включают их в текст договора, поскольку это удобно, экономно и дёшево? Исходя из общей теории недействительных сделок, ничтожность данных условий должна устанавливаться во всех случаях нарушения императивных норм. Например, в соответствии с п. 1 ст. 393 ГК РФ должник обязан возместить кредитору убытки, причинённые неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательства. Данная норма носит императивный характер и применяется во всех

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.04.2022) // Российская газета. 1994. № 238–239.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 08.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // Российская газета. 1996. № 23–25, № 27.

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22.11.2016 № 54 «О некоторых вопросах применения общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации об обязательствах и их исполнении» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 1.

случаях любого нарушения договора, и её изменить нельзя [6, с. 12].

По вопросам тары и упаковки отсутствуют пленумы или обзоры высших судов, поэтому для наглядности приведём пример из локальной судебной практики. Продавец и покупатель заключили договор, по условиям которого продавец обязался в срок предоставить покупателю для производства товара ПЭТ-баллоны, а также оказать услуги по упаковке товара. Покупатель указывал, что при производстве товара продавцом нарушены были обязательные требования к упаковке, установленные действовавшим на тот момент ГОСТом Р 51697–2000¹. В процессе реализации баллонов в торговых сетях в адрес покупателя от третьих лиц начали поступать жалобы на данный товар, в т. ч. и связанные с самопроизвольным взрывом баллонов. Судом было установлено, что претензии истца связаны с качеством упаковки, которая должна была состоять из алюминиевого моноблочного или жестяного сборного баллона. Суд в удовлетворении требования отказал, поскольку не был подтверждён факт поставки товара в ненадлежащей упаковке, мотивируя это тем, что если качество тары отвечает условиям, согласованным в договоре, то несоответствие её требованиям ГОСТа не является основанием для признания тары ненадлежащей².

После ознакомления с данным судебным делом можно сделать далеко идущие выводы. Во-первых, следует разделять общегражданские отношения, которые складываются между двумя физическими лицами при перемещении подержанных вещей с места на место, когда стороны хотят просто сэкономить (например, купли-продажи газонокосилки между двумя соседями по даче), при которой, если даже будут нарушены технические нормативы, не создаёт-

ся опасности для третьих лиц. Отношения сторон в данном случае можно рассматривать как те, в которых участники берут ответственность на себя и за себя. Например, при заключении брачного договора, признанного впоследствии недействительным, могут быть нарушены имущественные права и интересы иных лиц. Если брачный договор заключён на фоне фиктивного брака и впоследствии умирает добросовестный супруг, то происходит противоправное расширение круга наследников первой очереди. В данном случае нарушаются права наследования в причитающихся долях законных наследников [9, с. 26].

Во-вторых, в случае с транспортными организациями, которые профессионально перемещают товары и транспортные средства из точки А в точку Б, можно предположить, что они не вправе заключать подобные соглашения. Если исключения предполагаются, на это должен указывать закон и нужны определённые гарантии (например, поручительство или нотариальное удостоверение). И в силу того, что тара и упаковка призвана обеспечить как частные, так и публичные интересы³, то опасная природа товара выступает как имеющее значение обстоятельство и должен действовать чёткий водораздел: представляет ли он опасность для окружающих или нет. Если же такая опасность имеет место, то тара и упаковка необходимы, и на них нельзя экономить. Например, перемещению подлежат товары: представляющие физическую или нравственную опасность (источники повышенной опасности, эротические материалы); являются скоропортящимися (молочная, рыбная продукция); требуют особых условий хранения (семена, алкоголь, табак). Все эти случаи можно

¹ ГОСТ Р 51697–2000. Государственный стандарт Российской Федерации. Товары бытовой химии в аэрозольной упаковке. Общие технические условия» (принят и введен в действие Постановлением Госстандарта России от 25.12.2000 № 408–ст) (ред. от 26.12.2003, с изм. от 31.03.2016) (утратил силу).

² Постановление ФАС Северо-Западного округа от 15.06.2012 по делу № А56–26005/2011 // СПС КонсультантПлюс.

³ Под публичными интересами, в частности, следует понимать интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды (См.: п. 75 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 N 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8).

описать как перевозку опасных товаров, при перемещении которых абсолютно не имеет значения субъектный состав отношений. Действие императивных норм не должно подвергаться сомнению. Та же ситуация должна быть, если перемещение товаров осуществляется предпринимателем независимо от вида товаров, при котором должны действовать нормы, указанные в императивных нормах, а при отсутствии таковых – обычно предъявляемые требования к затариванию и действия с должным вниманием и осмотрительностью.

Ещё один вопрос: как оценивать те случаи, когда императивные нормы введены, но отсутствует прямая угроза со стороны продавца и покупателя в отношении третьих лиц и публичных интересов? Представляется, что таким действиям нужно придавать законный, но натуральный характер (натуральные обязательства [7]). И, поскольку государство эти отношения не приветствует, то стороны должны лишаться возможности защищать свои права и интересы в суде. Такой характер обязательств был бы уместен исключительно между гражданами (физическими лицами) и только тогда, когда это не нарушает публичные интересы.

Более того, при несоблюдении п. 3 ст. 481 ГК РФ покупатель-предприниматель должен лишаться возможности ссылаться на нарушение своих прав из-за собственных недобросовестных действий. Например, в случае недобросовестного уклонения покупателя от предоставления надлежащим образом оборудованного транспортного средства под погрузку, установление обстоятельств затаривания и упаковки должно производиться на основании доказательств, являющихся очевидно доступными для продавца, пострадавшего от недобросовестных действий покупателя, принявшего незатаренный или неупакованный товар. В этой ситуации п. 3 ст. 481 ГК РФ следовало бы толковать ещё более расширительно, поскольку обязанность продавца-предпринимателя затарить и упаковать товар должна дополняться обязанностью покупателя-предпринимателя

принять товар в надлежащей таре и упаковке. В связи этим предлагаем дополнить действующую редакцию п. 3 ст. 481 ГК РФ следующими словами: *«Покупатель, осуществляющий предпринимательскую деятельность, несёт риск утраты или повреждения имущества, если он знал или должен был знать о наличии таких требований»*.

Императивные требования в других институтах частного права

Подобные размышления возникают не только при изучении судебной практики о таре и упаковке. При применении банковского законодательства практика неоднозначна по вопросу, можно ли подтвердить распиской платёж, совершённый юридическим лицом (чаще всего суды указывают на то, что можно). Так, суд установил, что расписка о получении денежных средств не является допустимым доказательством, подтверждающим расходы общества на представителя, поскольку данный вывод противоречит положениям ст.ст. 140, 408, 861 ГК РФ, а несоблюдение формы составления первичных учётных документов само по себе не опровергает факта передачи денежных средств представителю на основании представленной в дело расписки¹.

При применении градостроительного законодательства, если по условию договора субподряда работы оплачиваются после того, как генподрядчик их сдал заказчику или получил оплату за них, то такие условия чаще всего признаются недействительными. Так, в одном деле суд не принял отсутствие поступления денежных средств от генерального подрядчика во внимание в качестве основания для отказа от оплаты оказанных услуг, поскольку в силу ст. 706 ГК РФ неисполнение заказчиком своих обязанностей по оплате работ не освобождает генерального подрядчика от надлежащего исполнения его обязательств перед субпо-

¹ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 26.01.2021 № Ф08-11886/2020 по делу № А20-4959/2018 // СПС КонсультантПлюс.

дрядчиком. При таких обстоятельствах положения договора о производстве оплаты после поступления денежных средств от генерального подрядчика применению не подлежат, поскольку исполнение ответчиком его обязательств по договору не может быть поставлено в зависимость от исполнения обязательств третьим лицом, не являющимся субъектом спорного гражданско-правового отношения¹.

Как уже говорилось, это всего лишь примеры, частные случаи. Подход к императивному регулированию нуждается в концептуальном изменении во всей общей части гражданского права. После изучения нескольких тысяч дел арбитражных судов и судов общей юрисдикции по применению гражданского, семейного, наследственного и других отраслей права можно смело предположить, что такие выводы характерны для всего частного права.

Заключение

Закон в целом и императивные нормы в частности производны от реальной действительности и вторичны по отношению к ней, поскольку императив реальной

действительности, разумность и целесообразность сильнее и важнее императивов закона. По этой причине последний должен вырабатываться на основе изучения реальной действительности. В этой связи предлагаем сформулировать п. 1 ст. 422 в следующей редакции: «Договор может не соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения, если это не затрагивает прав третьих лиц и не нарушает публичных интересов».

Так или иначе можно предположить, что наметившийся и усиливающийся дуализм в практике понимания соотношения императивных норм закона и договора требует дальнейшего изучения. Данная проблема требует всестороннего исследования с позиций принципа свободы договора, соотношения публично-правовых и частноправовых начал, а также соотношения законного и договорного регулирования гражданского оборота.

Статья поступила в редакцию 09.01.2023.

ЛИТЕРАТУРА

1. Апестина М. Н. Заключение и исполнение договоров: практические рекомендации для бизнеса. М.: Редакция «Российской газеты», 2020. 144 с.
2. Васьковский Е. В. Учебник гражданского права. Вып. 1. СПб., 1894. 169 с.
3. Волос А. А. Принципы гражданского права в условиях цифровизации: проблемы методологии исследования // Российский юридический журнал. 2022. № 4. С. 55–64.
4. Гражданское право: учебник. Т. 1 / под ред. А. П. Сергеева. М.: Проспект, 2020. 1040 с.
5. Краснов Ю. К., Надвикова В. В., Шкатулла В. И. Юридическая техника: учебник. М.: Юстицинформ, 2014. 536 с.
6. Михеева И. Е. Проценты и иные платежи по кредитному договору. М.: Юстицинформ, 2019. 204 с.
7. Федотов А. Г. Натуральные обязательства // Вестник гражданского права. 2010. № 1. С. 79–131.
8. Ворожечин А. С., Гентовт О. И., Козлова Н. В. Физические лица как субъекты российского гражданского права. М.: Статут, 2022. 350 с.
9. Фиошин А. В. Оценочные понятия в нормах о признании брака недействительным // Нотариус. 2017. № 7. С. 24–26.
10. Шиткина И. С. Исполнительные органы хозяйственного общества. М.: Статут, 2022. 316 с.

REFERENCES

1. Apestina M. N. *Zaklyucheniye i ispolneniye dogovorov: prakticheskiye rekomendatsii dlya biznesa* [Conclusion and execution of contracts: practical recommendations for business]. Moscow, Redakciya "Rossiyskaya Gazeta", 2020. 144 p.

¹ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 22.03.2021 № Ф05-4693/2021 по делу № А40-125728/2020 // СПС КонсультантПлюс.

2. Vaskovsky E. V. *Uchebnik grazhdanskogo prava. Vyp. 1* [Textbook of civil law. Iss. 1]. St. Petersburg, 1894. 169 p.
3. Volos A. A. [Principles of civil law in the context of digitalization: problems of research methodology]. In: *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal* [Russian Journal of Law], 2022, no. 4, pp. 55–64.
4. Sergeeva A. P., ed. *Grazhdanskoye pravo. T. 1* [Civil law. Vol. 1]. Moscow, Prospekt Publ., 2020. 1040 p.
5. Krasnov Yu. K., Nadvikova V. V., Shkatulla V. I. *Yuridicheskaya tekhnika* [Legal technique]. Moscow, Yustitsinform Publ., 2014. 536 p.
6. Mikheeva I. E. *Protsenty i inyye platezhi po kreditnomu dogovoru* [Interest and other payments under the loan agreement]. Moscow, Yustitsinform Publ., 2019. 204 p.
7. Fedotov A. G. [Natural obligations]. In: *Vestnik grazhdanskogo prava* [Bulletin of Civil Law], 2010, no. 1, pp. 79–131.
8. Vorozhevich A. S., Gentovt O. I., Kozlova N. V. *Fizicheskiye litsa kak subyekty rossiyskogo grazhdanskogo prava* [Individuals as subjects of Russian civil law]. Moscow, Statut Publ., 2022. 350 p.
9. Fioshin A. V. [Estimated concepts in the norms on the recognition of marriage as invalid]. In: *Notarius* [Notary], 2017, no. 7, pp. 24–26.
10. Shitkina I. S. *Ispolnitelnyye organy khozyaystvennogo obshchestva* [Executive bodies of an economic society]. Moscow, Statut Publ., 2022. 316 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Дашко Александр Викторович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права и процесса Московского государственного университета имени С. Ю. Витте;
e-mail: 89262322007@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Alexander V. Dashko – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Department of Civil Law and Procedure, Witte Moscow University;
e-mail: 89262322007@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Дашко А. В. Императивы и частное право: современные вызовы // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2023. № 1. С. 119–124.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-119-124

FOR CITATION

Dashko A. V. Imperatives and Private Law: Modern Challenges. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2023, no. 1, pp. 119–124.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-119-124

УДК 343.9

DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-125-131

ДИАГНОСТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ПОЧЕРКА ЛИЦ В НЕОБЫЧНОМ ПСИХОФИЗИОЛОГИЧЕСКОМ СОСТОЯНИИ – ФИЗИЧЕСКОЙ УСТАЛОСТИ

Черепенько Г. В.

Государственный университет просвещения

141014, Московская обл., г. Мытищи, ул. Веры Волошиной, д. 24, Российская Федерация

Аннотация

Цель. Анализ диагностической картины почерка при воздействии «сбивающего» фактора – физической усталости – на исполнителя.

Процедура и методы. Собран экспериментальный материал – образцы почерка 56 человек, которыми был выполнен экспериментальный текст, содержащий в себе все буквы русского алфавита, а также большое количество наиболее встречающихся буквосочетаний, в обычном состоянии и в состоянии усталости. Изучение диагностических признаков почерка осуществлялось по традиционной методике судебно-почерковедческой экспертизы почерка и подписей.

Результаты. Выявлен комплекс признаков, наиболее подверженных изменениям, кроме того, отмечается наиболее выраженное воздействие на высоковыработанные почерки.

Теоретическая и/или практическая значимость. Установленная совокупность признаков может способствовать развитию криминалистической тактики в части отбора образцов почерка, а также дальнейшим исследованиям изученного «сбивающего» фактора в рамках диагностического почерковедения.

Ключевые слова: почерк, состояние усталости, судебно-почерковедческая экспертиза, экспериментальное исследование

DIAGNOSTIC RESEARCH OF HANDWRITING OF PERSONS IN AN UNUSUAL PSYCHOPHYSIOLOGICAL STATE – PHYSICAL FATIGUE

G. Cherepenko

State University of Education

ul. Very Voloshinoy 24, Mytishchi 141014, Moscow region, Russian Federation

Abstract

Aim. Analysis of the diagnostic picture of handwriting when the performer is exposed to a «confusing» factor – physical fatigue.

Methodology. The experimental material was collected, the basis for which was handwriting samples of 56 people who made an experimental text containing all the letters of the Russian alphabet, as well as a large number of the most common letter combinations in their normal state and when in the state of fatigue. The research of diagnostic features of handwriting was carried out according to the traditional method of forensic handwriting examination of handwriting and signatures.

Results. A complex of traits most susceptible to changes has been identified; besides, the most pronounced effect on highly developed handwritings is noted.

Research implications. The established set of features can contribute to the development of forensic tactics in terms of handwriting sampling, as well as further research on the studied «confusing» factor in the framework of diagnostic handwriting.

Keywords: handwriting, state of fatigue, forensic handwriting examination, experimental research

Введение

Обобщение практики производства почерковедческих экспертиз свидетельствует о том, что подавляющее большинство исследований почерка относится к решению идентификационных задач, и только 1,5% составляет массив диагностических исследований [1, с. 114], так что на первый взгляд кажется, что разработка данного направления судебного почерковедения не является актуальным вопросом. Однако в данном случае следует обратить внимание на тот факт, что в соответствии с положениями традиционной методики исследования почерка и подписей промежуточное решение диагностической задачи является обязательным в любом случае: «Первой задачей, которую разрешает эксперт при экспертизе рукописей и особенно подписей и которая предшествует непосредственному идентификационному исследованию почерка, является установление того, выполнена ли рукопись (текст или подпись) в процессе свободного письма либо имеются признаки, свидетельствующие о необычных условиях выполнения» [6, с. 341–342]. Таким образом, диагностические исследования почерка и подписей – это неотъемлемая часть любого почерковедческого исследования вне зависимости от характера поставленного перед экспертом вопроса (вопросов).

В рамках производства диагностических исследований почерка экспертом может быть установлен ряд качественных характеристик исполнителя в момент написания рукописного реквизита. Судебно-почерковедческая диагностика позволяет установить: факт выполнения записи намеренно изменённым почерком, приблизительный возраст, пол исполнителя, наличие отдельных заболеваний [4–5; 7–8] и т. д.

Наряду с указанными функциональными характеристиками почерка, которые могут отражать ту или иную диагностическую

картину, не менее важным является факт установления выполнения рукописного реквизита в необычном психофизиологическом состоянии – физической усталости.

Системное исследование, накопление и анализ данных о почерке людей, занятых в той или иной сфере, может способствовать оптимизации рабочего процесса в профессиональной деятельности.

Другой причиной актуальности указанно-го направления исследования является возможность разграничения диагностических признаков усталости и таких признаков, которые могут иметь определённые юридические последствия (алкогольное или наркотическое опьянение, наличие заболеваний и т. д.).

Следует также отметить и аспект криминалистической тактики отбора образцов, т. к. в ряде случаев получение образцов каждого вида для проведения почерковедческой экспертизы представляет определённые сложности, связанные не только с организационными, но и с тактическими аспектами [2, с. 53].

Немаловажным является и эмпирический аспект настоящего исследования, который может способствовать развитию судебно-почерковедческой диагностики в целом за счёт уточнения критериев диагностической картины признаков почерка в определённом функциональном состоянии человека.

Условия проведения экспериментального исследования и основные результаты, полученные по результатам почерковедческого анализа диагностической картины признаков почерка

Для проведения настоящего исследования автором были собраны экспериментальные образцы почерка:

– количество участников: 56 человек (21 мужчина и 35 женщин в возрасте от 21 до 48 лет);

– *личностные характеристики*: все участники имеют высшее образование или учёную степень (область профессиональной деятельности: судебно-экспертная деятельность, делопроизводство, юридическая деятельность, инженерные работы), большую практику письма;

– *объём*: каждым участником было написано 2 стр. формата А4 рукописного текста, итого – 112 стр.;

– *условия*: каждым участником был выполнен рукописный текст, содержащий в себе все буквы русского алфавита, достаточное количество наиболее встречающихся в письменной речи буквосочетаний и знаков препинания. Все записи выполнялись в привычных условиях шариковыми ручками. Первый лист рукописного текста выполнялся участниками утром (перед началом рабочего дня), а второй лист – вечером (после работы).

В рамках анализа полученных данных была изучена вся совокупность признаков в каждом объекте исследования по отдельности, проведён сравнительный анализ рукописей каждого исполнителя до и после выполнения своих трудовых обязанностей, затем указанные данные были сведены воедино, и определены наиболее подверженные изменениям признаки почерка.

Все материалы были разделены на 2 группы:

– группа № 1 – записи, выполненные высоковыработанным почерком – 80 стр. (40 участников);

– группа № 2 – записи, выполненные средневыработанным почерком – 32 стр. (16 участников).

Данное разделение было обусловлено тем, что порог сбиваемости индивидуален и может существенно отличаться у разных людей. А в случае наличия различий по степени выработанности указанные отличия могут быть ещё сильнее и существеннее влиять на результат исследования (табл. 1).

Было установлено, что все общие признаки высоковыработанных почерков рассмотренной группы можно разделить на:

– *устойчиво подверженные изменениям*: увеличивающийся темп письма, снижающаяся координация движений 2 группы, упрощение письма по степени сложности, увеличение угла наклона приблизительно на 5–11° (данный признак является наиболее устойчивым и отмечен во всех изученных материалах в указанных пределах), степени связности письма, отступов от вертикальных срезов листов бумаги;

– *подверженные изменениям*: направление и форма линии письма в строке;

– *признаки, на которые нагрузка (в таком количестве) не повлияла*: преобладающая форма и направление линии письма, размер, разгон, размер красной строки, размер интервалов между словами, размещение знаков препинания (либо оставались неизменными, либо их изменчивость носила избирательный характер, не проявляя какой-либо устойчивости).

По нашему мнению, причины наиболее выраженных изменений именно в динамических признаках связаны с проявлением комплекса психофизиологических причин:

1) физиологических: усталость мышц кисти и предплечья, органов зрения, а также общая усталость мозга и общая рассеянность, с чем связаны пропуски букв, замена заглавных букв на строчные, увеличение отступов и т. д.;

2) психологических: снижение сложности письма, увеличение степени связности и темпа, могут быть связаны с сознательным или подсознательным желанием ускорить процесс выполнения задачи, с целью приближения окончания рабочего дня (табл. 2).

Анализ средневыработанных почерков показывает, что к заданной нагрузке они проявляют большую устойчивость, по сравнению с высоковыработанными почерками.

Большинство признаков остались неизменными (из 16 общих признаков изменения коснулись только 3-х). На наш взгляд, такое количество признаков является выражено недостаточным для возможности определения диагностической картины почерка.

Таблица 1 / Table 1

Параметры общих признаков почерка группы № 1 до и после нагрузки / The parameters of general signs of handwriting of Group # 1 before and after load

Признак	Характеристика признака почерка	
	до нагрузки	после нагрузки
Степень выработанности:	высокая (выраженные изменения не установлены)	
темп	от выше среднего до высокого	высокий
координация движений	высокая; не нарушена	выше средней, при этом отмечается снижение координации движений 2 группы – пропуск отдельных букв, написание строчных букв, вместо заглавных, наличие исправлений и дополнительных штрихов, не предусмотренных конструкциями
Строение почерка (по степени сложности)	простой или упрощенный	упрощение отдельных буквосочетаний за счёт сокращения элементов букв и соединительных элементов
Преобладающая форма движений	без изменений	
Преобладающее направление движений	без изменений	
Наклон	правый	правый, угол наклона увеличен относительно письма до нагрузки на 5–11°
Размер	без изменений	
Разгон	без изменений	
Степень связности (непрерывности)	после нагрузки степень связности увеличена	
Размещение текста относительно срезов листа бумаги	малые отступы относительно левого и правого срезов листов бумаги	отступы слева и справа увеличены в 0,5–1,5 раза относительно отступов в записях до нагрузки
Размер красной строки и интервалов между абзацев	без изменений	
Направление линии письма в строке	в рукописях, выполненных после нагрузки, данные признаки менее устойчивы	
Форма линии письма в строке		
Размер интервалов между словами	без изменений	
Размещение движений при выполнении знаков препинания	без изменений	

Источник: составлено автором.

Таблица 2 / Table 2

Параметры общих признаков почерка группы № 2 до и после нагрузки / The parameters of general signs of handwriting of Group # 2 before and after load

Признак	Характеристика признака почерка	
	до нагрузки	после нагрузки
Степень выработанности:	без изменений	
темп	без изменений	
координация движений	выше средней; не нарушена	выше средней, при этом отмечается снижение координации движений 2 группы – размещение знаков препинания вне границ условной бланковой строки, имеются исправления букв
Строение почерка (по степени сложности)	без изменений	
Преобладающая форма движений	без изменений	
Преобладающее направление движений	без изменений	
Наклон	без изменений	
Размер	без изменений	
Разгон	без изменений	
Степень связности (непрерывности)	без изменений	
Размещение текста относительно срезов листа бумаги	малые отступы относительно левого и правого срезов листов бумаги	отступы слева уменьшены приблизительно в 1,5 раза
Размер красной строки и интервалов между абзацев	без изменений	
Направление линии письма в строке	без изменений	
Форма линии письма в строке	без изменений	
Размер интервалов между словами	без изменений	
Размещение движений при выполнении знаков препинания	согласно прописи	увеличен отступ от предыдущего слова по горизонтали, а также нарушение размещения знаков препинания в вертикальной плоскости

Источник: составлено автором.

Причины же видоизменения отдельных динамических признаков, таких как координация движений, размещение текста относительно срезов листов бумаги и размещение движений при выполнении знаков препинания, могут состоять в комплекс-

ном психофизиологическом воздействии, схожем с тем, который оказывался на лиц с высоковыработанным почерком.

Учитывая тот факт, что выработанность почерка определяется способностью пишущего лица пользоваться общепринятой

системой скорописи [3, с. 40], мы полагаем, что средневывернутые почерки в меньшей степени подвержены действию рассматриваемого «сбивающего» фактора по причине того, что в них заложено меньше автоматизма, и многие движения выполняются с учётом зрительного контроля исполнителя, с одной стороны, и сравнительно небольшой степени усталости – с другой.

Заключение

Подводя итог проведённого экспериментального исследования, можно сделать следующие выводы:

- 1) в наибольшей степени подвержены изменениям высоковывернутые почерки;
- 2) в высоковывернутых почерках изменениям подверглись: темп письма, ко-

ординация движений 2 группы, степень сложности письма, угол наклона, степень связности письма, размер отступов от вертикальных срезов листов бумаги. При этом единственным признаком, который показал не только высокую устойчивость, но и достаточно узкий разброс количественного критерия оценки – наклон, который увеличился после нагрузки на 5–11° относительно угла наклона при письме до нагрузки.

Остальные признаки, которые показали определённую изменчивость вследствие нагрузки, на наш взгляд, могут проявиться в большей степени в случае увеличения нагрузки, либо совмещения её с физической активностью.

Статья поступила в редакцию 02.12.2022.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бобовкин М. В., Ручкин В. А. Судебно-почерковедческая экспертиза в правоохранительной деятельности Российской Федерации // *Legal Concept*. 2018. Т. 17. № 3. С. 113–120.
2. Бондаренко Р. В., Мозговая Д. А. Судебные экспертизы по делам о подлоге документов // *Вестник Московского университета МВД России*. 2022. № 1. С. 51–54.
3. Криминалистика. Исследование документов: учеб. пособие / отв. ред. М. В. Бобовкин, П. Л. Гришин, А. А. Проткин. М.: Юрайт, 2017. 226 с.
4. Новакова К. А. Проблемы применения методики дифференциации рукописей на мужские и женские при исследовании современных почерков // *Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина*. 2022. № 2. С. 59–65.
5. Смирнов А. В., Яковлева Е. В. Методика установления факта выполнения кратких записей намеренно изменённым почерком скорописным способом // *Теория и практика судебной экспертизы*. 2007. № 4 (8). С. 129–142.
6. Судебно-почерковедческая экспертиза: общая часть / под ред. В. Ф. Орловой. М.: Наука, 2006. 544 с.
7. Судебно-почерковедческая экспертиза: особенная часть: исследование рукописных текстов / под ред. В. Ф. Орловой. М.: Наука, 2007. 341 с.
8. Томилин В. В. Основы судебно-медицинской экспертизы письма. М.: Медицина, 1974. 255 с.

REFERENCES

1. Bobovkin M. V., Ruchkin V. A. [Forensic handwriting expertise in law enforcement in the Russian Federation]. In: *Legal Concept*, 2018, vol. 17, no. 3, pp. 113–120.
2. Bondarenko R. V., Mozgovaya D. A. [Judicial examinations in cases of forgery of documents]. In: *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii* [Bulletin of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2022, no. 1, pp. 51–54.
3. Bobovkin M. V., Grishin P. L., Protkin A. A., eds. *Kriminalistika. Issledovaniye dokumentov* [Criminalistics. Research of documents]. Moscow, Yurayt Publ., 2017. 226 p.
4. Novakova K. A. [Problems of applying the method of differentiation of manuscripts into male and female in the study of modern handwriting]. In: *Vestnik Belgorodskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii imeni I. D. Putilina* [Bulletin of Belgorod Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after I. D. Putilin], 2022, no. 2, pp. 59–65.
5. Smirnov A. V., Yakovleva E. V. [Methods for establishing the fact of making brief notes in a deliberately changed handwriting in a cursive way]. In: *Teoriya i praktika sudebnoy ekspertizy* [Theory and Practice of Forensic Science], 2007, no. 4 (8), pp. 129–142.

6. Orlova V. F., ed. *Sudebno-pocherkovedcheskaya ekspertiza: obshchaya chast* [Forensic handwriting expertise: general part]. Moscow, Nauka Publ., 2006. 544 p.
7. Orlova V. F., ed. *Sudebno-pocherkovedcheskaya ekspertiza: osobennaya chast: issledovaniye rukopisnykh tekstov* [Forensic handwriting expertise: a special part: a study of handwritten texts]. Moscow, Nauka Publ., 2007. 341 p.
8. Tomilin V. V. *Osnovy sudebno-meditsinskoj ekspertizy pisma* [Fundamentals of forensic medical examination of the letter]. Moscow, Medicina Publ., 1974. 255 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Черепенько Георгий Васильевич – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовного процесса и криминалистики Государственного университета просвещения; ведущий эксперт-криминалист АНО «Центр по проведению судебных экспертиз и исследований»; e-mail: georgiech88@gmail.com

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Georgie V. Cherepenko – Cand. Sci. (Law), Senior Lecturer, Department of Criminal Procedure and Criminalistics, State University of Education, Leading forensic expert, Non-profit organization «Center for Forensic Examinations and Research»; e-mail: georgiech88@gmail.com

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Черепенько Г. В. Диагностическое исследование почерка лиц в необычном психофизиологическом состоянии – физической усталости // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2023. № 1. С. 125–131.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-125-131

FOR CITATION

Cherepenko G. V. Diagnostic Research of Handwriting of Persons in an Unusual Psychophysiological State – Physical Fatigue. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2023, no. 1, pp. 125–131.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-125-131

О ВЗАИМНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЛИЧНОСТИ, ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА

УДК 342; 347.51

DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-132-142

ПРОБЛЕМА ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

Кокурина О. Ю.

*Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова
119234, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, Российская Федерация*

Аннотация

Цель. Обоснование примата взаимной ответственности личности, общества, государства, и концепции позитивной ответственности публичной власти как фундаментальных политико-правовых регуляторов общественных процессов.

Процедура и методы. Ключевой исследовательский метод заключается в использовании междисциплинарного анализа и синтетического подхода к исследованию проблемы ответственности в сфере организации государства, публичной власти и управления.

Результаты. Выполнен междисциплинарный анализ природы ответственности как сложного философско-социологического и политико-правового понятия. Дано теоретическое обоснование концепции позитивной ответственности публичной власти. Установлено, что в современных условиях императив взаимодействия и взаимной ответственности гражданина, общества и государства выступает основой укрепления устоев общества и государства.

Теоретическая и/или практическая значимость. Раскрыт потенциал широкого использования тесно связанной с позитивной социальной активностью концепции позитивной ответственности в правотворческом процессе и правоприменительной практике в сфере организации публичного управления на различных уровнях публичной власти.

Ключевые слова: взаимная ответственность личности, общества и публичной власти, концепция позитивной ответственности, междисциплинарный анализ, ответственность, публичная власть

THE PROBLEM OF PUBLIC AUTHORITIES' RESPONSIBILITY: CONCEPTUAL ASPECTS

O. Kokurina

*Lomonosov Moscow State University
ul. Leninskiye Gory 1, Moscow 119234, Russian Federation*

Abstract

Aim. Substantiation of the primacy of mutual responsibility of the individual, society, state, and the concept of public authorities' positive responsibility as fundamental political and legal regulators of social processes.

Methodology. The key research method is to use an interdisciplinary analysis and a synthetic approach to the study of the problem of responsibility in the sphere of state organization, public authority and public management.

© CC BY Кокурина О. Ю., 2023.

Results. An interdisciplinary analysis of the nature of “responsibility” as a complex philosophical-sociological and political-legal concept has been carried out. The theoretical substantiation of the concept of positive responsibility of public authorities is given. It has been established that in modern conditions the imperative of interaction and mutual responsibility of a citizen, society and the state is the basis for strengthening the foundations of society and the state.

Research implications. The potential of the concept of positive responsibility in the law-making process and law enforcement practice in the field of organizing public administration at various levels of public authority is disclosed for widespread use due to its close relationship to positive social activity,.

Keywords: mutual responsibility of the individual, society and public authorities, the concept of positive responsibility, interdisciplinary analysis, responsibility, public authority

Введение

Ответственность всех уровней публичной власти за результаты принимаемых решений является важным фактором для последовательного укрепления и развития устоев российского общества и государства. Профессиональная и социальная ответственность публичной власти и органов государственного управления, муниципальных и государственных служащих сегодня является и практической проблемой, и междисциплинарным научным вызовом в поиске надлежащего подхода и решения проблемы.

В этом контексте значительный интерес представляет концепция позитивной ответственности государства и публичной власти в качестве регулятивного механизма, организующего деятельность служащих и должностных лиц на благо и в интересах личности и общества.

Термин «ответственность» в современном мире употребляется в различных смыслах, контекстах и содержании. В частности, ответственность рассматривается в философско-социологическом контексте, выделяются такие виды ответственности, как социальная, морально-нравственная, юридическая, политическая и др. Исследователи различают также коллективную, групповую, личную ответственность, рассматривается ответственность общества, гражданина, государства.

Проявляя междисциплинарный характер, ответственность схватывает оценочное отношение личности по отношению к собственным решениям и действиям, наряду с оценочным отношением общества к поведению и поступкам человека, когда реализованные

или ожидаемые последствия его решений и действий находят своё общественное осмысление при посредничестве регулятивной системы наказаний и поощрений.

Между тем в основе юридической, политической и управленческой практики Российской Федерации, как правило, лежит традиционная трактовка ответственности только в негативном аспекте, что предусматривает применение ограничивающих или обременительных санкций в случае нарушения установленных норм, правил и традиций. Однако такое узкое понимание ответственности институтов власти, должностных лиц не способствует реализации эффективной внутренней и внешней политики государства, ограничивая и сдерживая инициативу и позитивное творчество служащих административно-управленческого аппарата государственной службы по принятию адекватных решений по реализации социально-активных мероприятий развития своего города или региона, страны в целом.

Можно утверждать, что в определенной мере это положение обусловлено тем обстоятельством, что категория «позитивная ответственность» не признаётся современными политической и юридической науками в качестве легитимного общеупотребимого термина, несмотря на поддержку концепции рядом авторитетных учёных.

В то же время проблема ответственности исследуется в социально-гуманитарной сфере такими научными дисциплинами, как социология, философия, психология, история, преимущественно в позитивном аспекте. Причём все эти науки находят собственные подходы к ответственности,

учитывая те или иные её проявления, особенности и элементы.

Полагаем, что в основу обоснования позитивной ответственности в качестве регулятивного административно-управленческого механизма следует положить политико-аксиологическую идею. При этом позитивная ответственность образует вершину иерархии политико-правовых и духовно-нравственных ценностей представителей публичной власти и административно-управленческого аппарата [2]. А соответствующее расширение категориальной базы политической и юридической сфер обеспечит научное подкрепление совершенствования стимулирующей политики Российской Федерации. Стимулирующая политика здесь понимается в широком смысле – как концептуальная государственно-правовая деятельность, реализуемая с использованием разнообразных стимулирующих средств во всех сферах общественной и государственной жизни.

О синтетическом подходе к проблеме ответственности

Значение ответственности достаточно точно описывается известной сентенцией: «ответственность (или безответственность) незримо присутствует во всём, причём, если её присутствие часто незаметно, то отсутствие сразу даёт о себе знать» [17, с. 21].

Понятие «ответственность» представляет собой не только сложную этическую или философскую категорию, но и характерный политико-правовой и социальный феномен, который имеет глубокое психологическое содержание и исследуется науками социально-гуманитарной сферы в аксиологическом, онтологическом и гносеологическом аспектах.

Разрабатывая общеметодологические аспекты социальной ответственности, философы редко учитывали сферу применения, конкретные проявления и специфику понятия. Напротив, представители отдельных дисциплин, отодвигая на второй план общеметодологические и теоретические аспекты ответственности, особое внимание уделяли характерным её проявлениям в специфических социальных отношениях,

в частности, в юридической или и политологической плоскости. Отсюда результаты исследований нередко оказывались неполными или необъективными, каждая наука предлагала свой метод анализа и подход к проблеме ответственности.

Вместе с тем при всём разнообразии концепций по отношению к оси времени в российской научной литературе можно усмотреть 2 трактовки направленности явления, категории, института: «ответственность» ретроспективная (за прошлое) и проспективная (позитивная, перспективная – за будущее).

В исследованиях зарубежных учёных категория «ответственность», как правило, рассматривается более комплексно, с учётом основных аспектов и форм проявления явления (в т. ч. негативный и позитивный аспекты). Так, в работах П. Рикера, наряду с этико-юридическим аспектом ответственности, признаётся её позитивная (интер-субъективная) форма. З. Шаварский также выделяет 2 аспекта ответственности: позитивный и негативный. Заметим, что в зарубежных публикациях идея позитивной ответственности не исчезла, а получила дальнейшее развитие – как основание при исследовании соотношения и взаимозависимости явлений права свободы и необходимости.

Философия и этика ответственности

По традиции философия уделяла значительное внимание исследованию проблем коллективной и личностной ответственности (Аристотель, Платон, И. Кант, Дж. Локк, П. Бурдье и др.). Обычно категория ответственности в философских работах изучается во взаимосвязи с категориями нравственного закона, долга, обязанности, совести. Характеризуя проявления ответственности во взаимодействии личности и общества, философский анализ зачастую приводит к проблеме соотношения свободы и необходимости. Уже «Никомахова этика», как наука человеческого общежития, предоставляет глубокое философское осмысление проблемы ответственности – возникающего в социуме особого отношения, обусловленного обя-

занностями и действиями его сочленов¹. Отвечая на вопрос «свободен ли человек, живущий в обществе, в своих поступках?», И. Кант констатировал, что «человек ответственен за человечество в своём лице»². Для Дж. Локка в основе ответственного поведения человека лежит триада «сознание – свобода – выбор», т. к. «свобода порождает ответственность, а ответственность направляет свободу». Современное прочтение проблемы ответственности принадлежит Г. Йонасу (1979 г.), для которого принцип ответственности есть синтез ценностей свободы и справедливости [5].

Многие направления исследований проблемы ответственности в последние годы получили междисциплинарный характер на основе диалектических соотношений свободы, необходимости, ответственности, наряду с сопряженными категориями. Ответственность изучается как феномен современного общества, исследуются факторы взаимоотношений ответственности и морали, ответственности и сознания, ответственности и права.

Философ А. Швейцер содержательно разработал этические основания проблемы ответственности, рассматривая этику как «безграничную ответственность за всё, что живёт». По мнению А. И. Ореховского, именно этическое понимание проблемы ответственности должно быть заложено в основание философии права [18]. Этическое представление об ответственности связывает результаты поступков и поведение с содержанием морально-нравственных норм. Ответственность, будучи соединённой с положительной инициативой, позволяет личности планировать и осуществлять свою деятельность, добиваться успехов, преодолевая трудности.

Таким образом, в основе понимания ответственности лежит оценка и самооценка содержательных моментов деятельности, её результатов с позиции морали и нравственности, достоинства, чести, долга, патриотизма и др. Согласно Йонасу, главный принцип «новой этики» должен базироваться на от-

ветственности за жизнь будущих поколений: «Поступай так, чтобы последствия твоего действия были совместимы с непрерывностью подлинной человеческой жизни на земле» [4, с. 73]. Немаловажно, что преамбула действующей Конституции РФ утверждает «ответственность за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями»³.

Ответственность – психологический феномен

Ответственность рассматривается одним из сложнейших в психологии феноменов, активно исследуемых отечественными и зарубежными учёными (К. А. Абульхановой, Е. И. Алферовой, В. Л. Бозаджиевым, Л. И. Дементий, С. П. Ивановой, А. Лэнгле, К. Муздыбаевым и др.). Психологи изучали как общие проблемы, так и типологические особенности, психологические детерминанты, факторы ответственности, условия её регуляции и реализации, качество профессиональной ответственности. Феномен ответственности в трактовке психологической науки многогранен: мера исполнения морально-нравственных и правовых норм, способность соблюдать комплекс общественных и моральных норм и правил, готовность давать отчёт за произведённые действия и их результаты и т. д.

Важные направления исследований связаны с регуляцией поведения личности на основе как морально-нравственного выбора, так и предвидения последствий поведения (когнитивный аспект). Изучение феномена проводилось в рамках различных теорий с учётом характеристики личности во взаимосвязи с категориями личного выбора и свободы. Так, согласно Д. А. Леонтьеву ответственность личности формируется внутренней регуляцией, которая опосредована ценностными ориентирами [14]. Представители экзистенциальной психологии рассматривают ответственность личности в качестве важного стимула, помога-

¹ Аристотель. Никомахова этика / Аристотель. Сочинения: в 4 т. Т. 4. М.: Мысль, 1983. С. 53–294.

² Кант И. Сочинения: в 6 т. Т. 4. М.: Мысль, 1965. С. 478.

³ Конституция Российской Федерации // Официальный интернет-портал правовой информации: [сайт]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.03.2023).

ющего разрешать возникающие жизненные проблемы. На роль и значение ответственности в процессе жизнедеятельности человека обратили внимание Б. Ф. Ломов и С. Л. Рубинштейн, морально-нравственные грани проблемы ответственности подчёркивают работы А. И. Ореховского, социально-психологические и психофункциональные свойства ответственности представлены К. Муздыбаевым. В свою очередь, для Л. И. Дементий ответственность представляет собой жизненное новообразование, отражающее способность личности. В целом, результаты психологических исследований позволяют рассматривать ответственность как позитивное качество субъекта деятельности, которое проявляет способность саморегуляции личности, осознающей себя и свои ценностные ориентиры.

Политическая ответственность

Рассматривая государственно-организованное общество, Н. В. Витрук выделяет политическую ответственность, что, по его мнению, означает необходимость реализации требований, которые являются следствием установленных политических норм и отношений, наряду с осуждением, в случае их ненадлежащего исполнения или невыполнения [3, с. 11]. Так, деятельность политических партий, органов публичной власти (исполнительной, законодательной, их должностных лиц) предусматривает политическую ответственность субъектов перед теми социальными общностями, чьи интересы они представляют.

Согласно Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявскому, проблема политической ответственности представляется весьма актуальной, однако сложна и недостаточно разработана. В публицистике и научной литературе чаще встречается словосочетание «социальная ответственность», но политологическая проекция этого термина выражена недостаточно. По мнению данных авторов, «политическая ответственность наступает при нарушении норм, со-

блюдение которых возлагается обществом на публичного политика»¹.

Другие авторы различают моральную, гражданскую и юридическую виды ответственности, не выделяя отдельно политическую составляющую в классификации ответственности.

В свою очередь, А. К. Агапонов выделяет социальную, юридическую и политическую ответственности, определяя последнюю категорию как «осознание ответственности зависимости политического лидера, субъекта властных отношений от государства, гражданского общества, политической организации, населения и в деятельности по осуществлению коллективно выработанного курса, выполнению предвыборной программы, обещаний перед электоратом, неуклонное следование в своей деятельности конституционным положениям и политико-правовым нормам» [1, с. 17].

Для Н. М. Колосовой «политическая ответственность – это ответственность власти перед обществом за выполнение принятых на себя обязательств, обещаний, программ», причём мера ответственности – отстранение от властных функций за их неисполнение [8].

А. А. Кондрашев считает характерными особенностями политической ответственности: отрицательную оценку деятельности ответственного субъекта, недостатки осуществления властных функций, или потерю должной управляемости при осуществлении полномочий публичной власти [10, с. 28–29]. В. Е. Чиркин добавляет, что политическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти возможна при отсутствии правонарушений².

В социальных науках существуют разногласия и продолжают дискуссии о соотношении юридической и политической ответственностей: конституционно-правовую ответственность могут считать политической ответственностью; политическая

¹ Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Юридическая ответственность: учеб. пособие. М.: Альфа-М, 2005. С. 12–13; 100–101.

² Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учеб. М.: Норма, Инфра-М, 2013. С. 312.

ответственность рассматривается как разновидность конституционной ответственности, отождествляют с позитивной конституционной ответственностью. По мнению же Л. Э. Котковского, политическая ответственность представляет собой более широкое явление, но и юридическая, и политическая ответственности находятся в максимальной приближённости (политическая ответственность подразумевает позитивную конституционную ответственность) [12].

Заметим, что тематика ответственности политических субъектов широко представлена в зарубежных исследованиях, которые содержательно разделяют понятия «ответственности» (за что) и «подотчётности» (перед кем).

Юридические концепции феномена ответственности

Философы, социологи и другие представители социально-гуманитарных наук остаются далеки от полного отражения основных признаков юридической ответственности. В то же время важнейшая категория отечественной юриспруденции «ответственность» рассматривалась правоведами по существу в узком смысле, без учёта психологических, социальных и иных аспектов проблемы. Преимущественно понимание юридической ответственности отечественными юристами базировалось на её негативном представлении вследствие правонарушения.

В советском правоведении категория юридической ответственности раскрывалась в основном в контексте государственного принуждения, применения особой принудительной меры к субъекту ответственности, обрушивая на субъекта ответственности дополнительные обременения и ограничения. В рамках полемики советского времени Р. И. Косолаповым вместе с В. С. Марковым обоснованно указывалось на увлечённость юристов уголовной, «ретроспективнейшей» ответственностью за преступные действия, причём «именно этот аспект ответственности рассматривается чуть ли как не единственный – про-

сто потому, что недостаточно разработана проблема ответственности в целом в её позитивном аспекте» [11, с. 68]. Тогда же была открыта ничем не завершившаяся в те годы дискуссия о возможности включения в единую правовую категорию как ретроспективной (негативной), так и позитивной юридической ответственности.

Как констатируют Д. А. Липинский и А. А. Мусаткина, в юридической науке всё ещё нет терминологической ясности, способствующей пониманию категории юридической ответственности, которую называют добровольной, негативной, позитивной, ретроспективной, активной, государственно-принудительной, перспективной, интроспективной, правовой ответственностью, ответственностью за правонарушение, или, наоборот, за соблюдение правовых норм и др. [15].

Обобщённо можно полагать, что в правоведении к настоящему моменту можно выделить 2 основных течения по определению понятия и сущности юридической ответственности. Первое направление связывает юридическую ответственность только с совершением правонарушения, давая при этом разные определения данной категории (О. Э. Лейст, О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский, С. Н. Братусь и др.). При таком понимании правомерные поступки и действия субъектов выходят за рамки юридической ответственности, которая является результатом противоправного поведения, влекущего меры государственного принуждения и наказания. Иное концептуальное направление находит в юридической ответственности позитивные аспекты.

Ряд отечественных правоведов трактует категорию юридической ответственности не только в контексте правонарушений, но и с учётом правомерных настоящих и предполагаемых действий, признавая идею диалектического единства двухаспектной (негативной и позитивной) юридической ответственности (Н. А. Витрук, М. А. Краснов, В. Н. Кудрявцев, Д. А. Липинский, Е. А. Лукашева, А. В. Малько, Н. И. Матузов, П. Е. Недбайло, Т. Н. Радько,

М. С. Строгович, Б. С. Эбзеев и др.). Однако сторонники данного направления по-разному интерпретируют оба аспекта и не предлагают общепринятого понимания юридической ответственности.

Не складывается общепринятого мнения и о сущности категории позитивной ответственности в праве. Для Ф. Н. Фаткуллина и Л. Б. Смирнова позитивная ответственность связана с осознанием и эмоциональным осмыслением долга. По мнению В. А. Тархова и Н. В. Витрука, обязанность давать отчёт в своих поступках и действиях есть то общее, что объединяет позитивный и негативный виды юридической ответственности. Обязанность соблюдать требования и предписания правовых норм составляет суть позитивной ответственности (Б. Т. Базылев, В. А. Елеонский). Е. В. Черных рассматривает юридическую ответственность как статутную, закреплённую нормативно ещё до наступления факта противоправного или правомерного поведения. К этой позиции близок Н. И. Матузов [16, с. 214], который отождествляет позитивную ответственность со статусной ответственностью надлежащего выполнения установленных обязанностей. Как фактическое правомерное поведение рассматривают позитивную юридическую ответственность субъекта А. Н. Тарбагаев и И. С. Ретюнских.

В среде юристов, которые признают существование позитивной ответственности, часто подчёркивается единство негативного и позитивного аспектов в целостном явлении. Как добровольную форму реализации юридической ответственности, которая возникает при возложении обязанностей на субъект права, рассматривает позитивную ответственность В. Н. Кудрявцев [13, с. 287].

Обобщая итоги дискуссии по проблеме ответственности, Н. В. Витрук в своей монографии [3, с. 22, 32] констатирует, что признание позитивной ответственности субъектов категорией юридической науки и наличия таковой в правомерном поведении являет собой обогащение теории ответственности. Для видного практиче-

ского специалиста и учёного правовая ответственность воплощает не только представление о справедливом воздаянии за правонарушение, но и активно-позитивную позицию участников общественных правоотношений.

Концепция взаимной ответственности гражданина, общества, государства

Проблему взаимодействия и взаимной ответственности личности и государства изучали С. Б. Поляков, К. А. Бабаджанян, О. С. Черепанова и др. Исследуя проблему, Г. Н. Комкова рассматривает взаимную ответственность человека и власти как конституционный принцип демократического общества, поскольку «человек не совершает поступков, которые могут навредить другим людям или государственным интересам, а государство обеспечивает достойную и безопасную жизнь своим гражданам» [9, с. 349].

В трудах Б. С. Эбзеева на основе солидаризма развёрнута концепция взаимной ответственности общества, личности и государства. При этом авторитетный учёный усматривает негативную и позитивную грани в категории ответственности, причём её позитивный аспект образует следующее из принципа социальной солидарности свойство-атрибут урегулированных Конституцией общественных отношений субъектов права, получившее этическое, политическое, социальное выражение и юридическое закрепление [19, с. 169–174; 20].

Основой позитивной ответственности субъектов права является солидарное взаимодействие и сочетание интересов общества, социальных структур, личности и государства.

Общую конституционную ответственность гражданина составляют соблюдение и исполнение конституционных обязанностей, соответствующее использование своих прав и свобод согласно целевому назначению и юридическому содержанию. При этом юридической формой олицетворения ответственности личности в общественных отношениях предстают её конституционные обязанности.

Конституционная ответственность имеет двусторонний характер. Коллективные права и обязанности государства и общества по отношению к гражданину влекут за собой их ответственность перед своими сочленами и за них. При этом посредством правового закрепления в лице государства происходит «юридизация» социальной ответственности общества в качестве её носителя. Отсюда формируется механизм ответственности публичной власти, должностных лиц, общественных и государственных органов.

Таким образом, возложение конституционных обязанностей обеспечивает регуляцию взаимных отношений между личностью, государством и обществом, наряду с предоставлением прав членам общества и государства. В свою очередь, общество и представляющее его государство также обладают не только правами, но и конституционными обязанностями по отношению к гражданину. Причём устойчивое функционирование всего общественного организма с учётом солидарных интересов общества, личности, государства требует должного правового регулирования, качество которого определяют надлежащая государственно-правовая политика и действительное нормативное содержание конституционных обязанностей.

Необходимость обеспечения результативной работы государственного аппарата в последние годы выдвинула на передний план проблему ответственности чиновников и органов публичной власти за свои решения и действия. Однако проблема ответственности государственных служащих в должной степени не разработана современной юридической наукой. Совершенствование государственной службы за счёт повышения ответственности должностных лиц осуществляется по традиции только в рамках односторонней концепции негативной правовой ответственности. При разработке и осуществлении мер, направленных на повышение результативности деятельности органов публичной власти и управления, пока ещё недостаточно используются инструменты позитивной ответственности должностных

лиц в рамках политики государственно-правового стимулирования инициативных и компетентных решений и действий чиновников на опережение или разрешение возникающих сложных административно-управленческих проблем. Как известно, ответственность связана не только с готовностью осознавать и принимать последствия содеянного, – это и твоя ответственность за всё упущенное.

Заключение

Полагаем, что неотъемлемым свойством (личностным, социальным, психологическим) субъектов государственной службы должна стать позитивная ответственность. Это необходимая субъективная способность (осознанная воля, умение, знание) должностного лица при вступлении в статусную роль в аппарате государственной службы своевременно определять свои служебные обязанности, инициативно и добросовестно их исполнять, реализуя позитивную ответственность как перед вышестоящим субъектом власти, так и перед обществом и государством. Административно-управленческую деятельность государственного аппарата публичной власти и управления следует рассматривать как общественное служение.

Идея государственного служения и личной ответственности как важнейшего качества «служивого человека» является архетипической особенностью российского общественного сознания. Следуя российским культурно-историческим традициям как главной социально-нравственной силе, должна быть сформирована элита служения общему благу, объединяющая все социальные слои и страты в слаженный единый организм.

По результатам проведённого междисциплинарного анализа проблемы ответственности, а также изучения нормативных актов действующего законодательства в сфере государственной и муниципальной службы можно сформулировать следующие основные выводы.

1. В юридической науке сегодня *не представлена единая концепция института ответственности представителей государства* – органов публичной власти, должностных лиц и служащих. Остаются дискуссионными вопросы трактовки категории, классификации видов и аспектов ответственности, их соотношения [7].

2. Регламентирующее государственную службу действующее законодательство РФ базируется на узком понимании юридической ответственности только в её ретроспективном негативном аспекте.

3. Выступая потенциальным фундаментальным принципом деятельности субъектов публичной власти и руководящей идеей служебных отношений, *позитивная ответственность не нашла отражения* в ФЗ № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹, в других важных служебных документах и регламентах государственного аппарата, что не способствует развитию правостимулирующей политики государственного управления.

4. *Использование* в практике государственного управления *только негативных аспектов юридической ответственности* не способствует продвижению положительных инициативных решений и действий субъектов публичной власти, поскольку процессы осмысления общественной значимости и предвидения результатов деятельности эффективно реализуются только в условиях позитивной ответственности должностных лиц и служащих.

5. По результатам междисциплинарного анализа исследуемой проблемы предлагается ввести в научный оборот *двухаспектную концепцию «публично-правовая ответственность»*, сочетающую наряду с юридической этическую, социальную, политическую и иные виды ответственности. Должностные лица и органы публичной власти несут солидарную и субсидиарную ответственность перед обществом и каж-

дым гражданином. Публично-правовую ответственность публичной власти предлагается закрепить как фундаментальный принцип организации деятельности государственных служащих.

6. Позитивная ответственность должна сопровождаться стимулированием и поощрением её проявления должностными лицами. Органы публичной власти обязаны стимулировать ответственное поведение служащих с широким использованием системы льгот, наград, поощрений. Позитивную публично-правовую ответственность необходимо поставить в основу проведения властью правостимулирующей кадровой и наградной политики государства, учитывающей при этом как масштаб, так и степень ответственности поощряемого субъекта.

Обеспечение устойчивого существования и динамичного развития страны в современных условиях требует надлежащего закрепления и социально активной реализации не только прав, но и обязанностей субъектов права. При этом примат взаимной ответственности гражданина, публичной власти, общества в целом и его социальных структур будет выступать в процессе общественного развития в качестве механизма административно-правового регулирования и метода публичного управления [6]. Гармонизация правоприменения инструментов негативной и позитивной ответственности, ограничений и стимулов, наказаний и поощрений реально способствует повышению результативности в деятельности служащих и должностных лиц аппарата государственного управления. Практическое закрепление публично-правовой ответственности в её позитивном аспекте может рассматриваться как реализация фундаментальной нормативно-руководящей идеи, лежащей в основании служебных отношений и деятельности, что будет способствовать раскрытию истинного предназначения публичной власти – служить гражданам страны, российскому обществу и государству.

Статья поступила в редакцию 10.01.2023.

¹ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

ЛИТЕРАТУРА

1. Агапонов А. К. Политическая и социальная ответственность в государственном и муниципальном управлении // Государственное и муниципальное управление. Учёные записки СКАГС. 2008. № 3. С. 16–40.
2. Величко А. М. Нравственный идеал и право // Правоведение. 2002. № 2. С. 187–203.
3. Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности. М.: РАП, 2008. 324 с.
4. Йонас Г. Изменяющийся характер человеческой деятельности // Человек. 1999. № 3-4. С. 5–19.
5. Йонас Г. Принцип ответственности. Опыт этики для технологической цивилизации / пер. с нем. И. И. Маханькова. М.: Айрис-пресс, 2004. 480 с.
6. Кокурина О. Ю. Личность, общество, публичная власть: взаимная ответственность как императив устойчивости государства // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 7–11.
7. Кокурина О. Ю. Проблема широкого понимания публично-правовой ответственности власти в контексте правостимулирующей политики в сфере государственной и муниципальной службы // Административное право и процесс. 2021. № 8. С. 35–45.
8. Колосова Н. П. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М.: Городец, 2002. 192 с.
9. Комкова Г. Н. Конституционные принципы взаимоотношений власти и личности: реализация в современной России // Lex Russica. 2009. Т. 68. № 2. С. 344–351.
10. Кондрашев А. А. Конституционно-правовая ответственность субъектов РФ: вопросы теории и проблемы реализации // Журнал российского права. 2000. № 2. С. 25–34.
11. Косолапов Р. И., Марков В. С. Свобода и ответственность. М.: Политиздат, 1969. 96 с.
12. Котковский Л. Э. Юридическая ответственность субъектов публичного права: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Калининград, 2018. 25 с.
13. Кудрявцев В. Н. Закон, поступок, ответственность. М.: Наука, 1986. 448 с.
14. Леонтьев Д. А. Психология смысла: природа, строение и динамика смысловой реальности. М.: Смысл, 2003. 487 с.
15. Липинский Д. А., Мусаткина А. А. Юридическая ответственность, санкции и меры защиты. М.: РИОР, ИНФРА-М, 2019. 139 с.
16. Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов: Саратовский университет., 1987. 294 с.
17. Муздыбаев К. Психология ответственности. М.: Едиториал УРСС, 2017. 248 с.
18. Ореховский А. И. Философия ответственности: методологический, концептуально-теоретический, правовой, аналитико-прогностический аспекты. М.: Алгоритм, 2015. 288 с.
19. Эбзеев Б. С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Норма, 2008. 384 с.
20. Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. 336 с.

REFERENCES

1. Agaponov A. K. [Political and social responsibility in state and municipal management]. In: *Gosudarstvennoye i munitsipalnoye upravleniye. Uchonyye zapiski SKAGS* [State and municipal management. Scientific notes of SKAGS], 2008, no. 3, pp. 16–40.
2. Velichko A. M. [Moral ideal and law]. In: *Pravovedeniye* [Jurisprudence], 2002, no. 2, pp. 187–203.
3. Vitruk N. V. *Obshchaya teoriya yuridicheskoy otvetstvennosti* [General theory of legal responsibility]. Moscow, RAP Publ., 2008. 324 p.
4. Jonas G. [The changing nature of human activity]. In: *Chelovek* [Man], 1999, no. 3-4, pp. 5–19.
5. Jonas G. Das Verantwortungsprinzip. Erfahrung der Ethik für die technologische Zivilisation (Rus. ed.: Makhankova I. I., transl. *Printsip otvetstvennosti. Opyt etiki dlya tekhnologicheskoy tsivilizatsii*. Moscow, Iris-press Publ., 2004. 480 p.).
6. Kokurina O. Yu. [Personality, society, public authority: mutual responsibility as an imperative of state stability]. In: *Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo* [Constitutional and municipal law], 2021, no. 3, pp. 7–11.
7. Kokurina O. Yu. [The problem of broad understanding of the public-legal responsibility of power in the context of law-stimulating policy in the sphere of state and municipal service]. In: *Administrativnoye pravo i protsess* [Administrative law and process], 2021, no. 8, pp. 35–45.
8. Kolosova N. P. *Konstitutsionnaya otvetstvennost' v Rossiyskoy Federatsii* [Constitutional responsibility in the Russian Federation]. Moscow, Gorodets Publ., 2002. 192 p.
9. Komkova G. N. [Constitutional principles of relations between power and personality: implementation in modern Russia]. In: *Lex Russica*, 2009, vol. 68, no. 2, pp. 344–351.

10. Kondrashev A. A. [Constitutional and legal responsibility of subjects of the Russian Federation: questions of theory and problems of implementation]. In: *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian law], 2000, no. 2, pp. 25–34.
11. Kosolapov R. I., Markov V. S. *Svoboda i otvetstvennost* [Freedom and responsibility]. Moscow, Politizdat Publ., 1969. 96 p.
12. Kotkovsky L. E. *Yuridicheskaya otvetstvennost subyektov publichnogo prava: avtoref. ... dis. kand. yurid. nauk* [Legal responsibility of subjects of public law: Cand. Sci thesis in Legal sciences]. Kaliningrad, 2018. 25 p.
13. Kudryavtsev V. N. *Zakon, postupok, otvetstvennost* [Law, act, responsibility]. Moscow, Nauka Publ., 1986. 448 p.
14. Leontiev D. A. *Psikhologiya smysla: priroda, stroyeniye i dinamika smyslovoy realnosti* [Psychology of meaning: nature, structure and dynamics of semantic reality]. Moscow, Smysl Publ., 2003. 487 p.
15. Lipinsky D. A., Musatkina A. A. *Yuridicheskaya otvetstvennost, sanktsii i mery zashchity* [Legal liability, sanctions and protection measures]. Moscow, RIOR Publ., INFRA-M Publ., 2019. 139 p.
16. Matuzov N. I. *Pravovaya sistema i lichnost* [Legal system and personality]. Saratov, Saratov Universitet Publ., 1987. 294 p.
17. Muzdybaev K. *Psikhologiya otvetstvennosti* [Psychology of responsibility]. Moscow, Editorial URSS Publ., 2017. 248 p.
18. Orekhovsky A. I. *Filosofiya otvetstvennosti: metodologicheskii, kontseptual'no-teoreticheskii, pravovoy, analitiko-prognosticheskii aspekty* [Philosophy of responsibility: methodological, conceptual and theoretical, legal, analytical and prognostic aspects]. Moscow, Algorithm Publ., 2015. 288 p.
19. Ebzeev B. S. *Lichnost i gosudarstvo v Rossii: vzaimnaya otvetstvennost i konstitutsionnyye obyazannosti* [Personality and state in Russia: mutual responsibility and constitutional obligations]. Moscow, Norma Publ., 2008. 384 p.
20. Ebzeev B. S. *Konstitutsiya, vlast i svoboda v Rossii: Opyt sinteticheskogo issledovaniya* [Constitution, power and freedom in Russia: Experience of synthetic research]. Moscow, Prospekt Publ., 2014. 336 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Кокурина Ольга Юрьевна – доктор юридических наук, профессор кафедры сравнительной политологии факультета политологии Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова; e-mail: kokurina@polit.msu.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Olga Yu. Kokurina – Dr. Sci. (Law), Prof., Department of Comparative Political Science, Faculty of Political Science; Lomonosov Moscow State University; e-mail: kokurina@polit.msu.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Кокурина О. Ю. Проблема ответственности публичной власти: концептуальные аспекты // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2023. № 1. С. 132–142.

DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-132-142

FOR CITATION

Kokurina O. Yu. The Problem of Public Authorities' Responsibility: Conceptual Aspects. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2023, no. 1, pp. 132–142.

DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-132-142

[illegible]

ВЕСТНИК МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБЛАСТНОГО УНИВЕРСИТЕТА

Рецензируемый научный журнал «Вестник Московского государственного областного университета» основан в 1998 г.

Сегодня Государственным университетом просвещения выпускается десять научных журналов по разным отраслям науки. Журналы включены в «Перечень ВАК (составленный Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки РФ Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание учёной степени кандидата наук, на соискание учёной степени доктора наук)». Журналы включены в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ).

Печатные версии журналов зарегистрированы в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

Полнотекстовые версии журналов доступны в интернете на сайтах Вестника Московского государственного областного университета (www.lawmgoujournal.ru; www.vestnik-mgou.ru), а также на платформах Научной электронной библиотеки (www.elibrary.ru) и Научной электронной библиотеки «КиберЛенинка» (www.cyberleninka.ru).

ВЕСТНИК МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБЛАСТНОГО УНИВЕРСИТЕТА

СЕРИЯ: ЮРИСПРУДЕНЦИЯ
2023. № 1

Над номером работали:

Литературный редактор С. Ю. Полякова
Переводчик Е. В. Приказчикова
Корректор И. К. Гладунов
Компьютерная вёрстка – В. А. Кулакова

Адрес редакции:

105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, офис 98
тел. (495) 780-09-42 (доб. 6101)
e-mail: info@vestnik-mgou.ru
сайты: www.lawmgoujournal.ru
www.vestnik-mgou.ru

Формат 70x108/16. Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура "Minion Pro".

Тираж 500 экз. Усл. п. л. 9, уч.-изд. л. 11,5.

Подписано в печать: 31.03.2023 г. Дата выхода в свет: 07.04.2023 г. Заказ № 2023/03-12.

Отпечатано в ГУП

105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А