



# РОССИЙСКОЕ ПРАВО

ОБРАЗОВАНИЕ,  
ПРАКТИКА,  
НАУКА

## РЕЦЕНЗИРУЕМЫЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

Основан в июле 2004 года  
Выходит 6 раз в год

### УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ

ФГБОУ ВО «Уральский государственный  
юридический университет  
имени В. Ф. Яковлева»  
620137, Екатеринбург,  
ул. Комсомольская, д. 21

### РЕДАКЦИЯ

*В. В. ДОЛГАНИЧЕВ, главный редактор*  
*К. С. ПУТУШКИНА, редактор*  
*И. В. ЛЕДНЕВ, ответственный  
секретарь*

### АДРЕС РЕДАКЦИИ

620137, Екатеринбург,  
ул. Комсомольская, 23, каб. 209.  
Адрес для корреспонденции:  
620137, Екатеринбург,  
ул. Комсомольская, 21.  
тел./факс (343) 375-58-47,  
<https://rospravojournal.usla.ru>  
e-mail: [rp@usla.ru](mailto:rp@usla.ru)

Издание зарегистрировано в Федеральной  
службе по надзору в сфере связи, информа-  
ционных технологий и массовых коммуника-  
ций, свидетельство ПИ № ФС 77-55438 от  
17 сентября 2013 г.

Использование материалов возможно то-  
лько с письменного согласия редакции

Фотографии, использованные в номере, пре-  
доставлены авторами статей, героями  
интервью и организаторами мероприятий

Журнал распространяется по подписке;  
придерживается независимой политики.  
Мнения авторов могут не совпадать  
с мнением редакции

## СОДЕРЖАНИЕ

### ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

- Орлов Д. В.**  
Принципы стоимости правового  
регулирования 4

### МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

- Мороз Н. О.**  
Принцип равной и неделимой безопасности  
в современном международном праве 14

### КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

- Евдокимов В. Б., Петряев П. Н.**  
Правовой статус специализированных  
муниципалитетов в Российской Федерации:  
общее и особенное 24

### АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

- Лифанов Д. М., Хазанов С. Д.**  
Административно-правовые режимы  
в деятельности публичной администрации:  
правовое регулирование  
и правоприменительная практика 30

### ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО

- Калугин В. Ю.**  
Оспаривание сделок в банкротстве  
в контексте различных теорий  
конкурсного оспаривания 45

### ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС

- Туманов Д. А.**  
О требованиях, предъявляемых к решениям  
судов о защите общественных интересов,  
и о видах решений 54

---

**РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ**

Ю. С. Безбородов, Л. Н. Берг, В. С. Белых, А. В. Брызгалин, В. А. Бублик, А. В. Винницкий, Д. В. Винницкий, Б. М. Гонгало, В. В. Гошуляк, Е. Ю. Грачева, Д. А. Гришин, И. Г. Дудко, Т. Д. Зражевская, В. Б. Исаков, А. Я. Капустин, И. Я. Козаченко, Ю. В. Козубенко, Г. А. Кокурин, Г. Н. Комкова, А. Н. Костюков, В. В. Круглов, В. И. Крусс, А. М. Куренной, А. А. Ливеровский, Н. А. Мехренцева, А. Н. Митин, А. Н. Мочалов, Е. И. Носырева, В. В. Полянский, А. Д. Прошляков, И. В. Решетникова, В. Н. Руденко, М. С. Саликов (председатель), Н. М. Саликова, А. С. Смыкалин, С. Д. Хазанов, А. М. Хлус, С. Н. Чернов, В. В. Ярков

---

**РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ**

С. А. Авакьян, С. Н. Бабурин, В. В. Блажеев, А. К. Голиченков, В. В. Ершов, В. В. Игнатенко, Г. С. Казинян, Л. О. Красавчикова, П. В. Крашенинников, В. А. Малиновский, С. П. Степкин, Т. Я. Хабриева, Ю. Я. Чайка, Г. Н. Чепотарев, М. Ф. Чудаков, Ю. С. Шемшученко, Б. С. Эбзеев, Э. С. Юсубов

**Ахмадиева Г. Р.**

Частное определение суда как процессуальная санкция в гражданском судопроизводстве 62

---

**УГОЛОВНОЕ ПРАВО****Лопашенко Н. А.**

Основные итоги реформирования уголовного законодательства в 2023 г. 69

---

**КРИМИНАЛИСТИКА****Карепанов Н. В.**

Особенности образования и сущность следов преступлений в сфере экономической деятельности 82

---

**ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ****Бендюрина С. В.**

Обзор монографии «Федерализм, верховенство права и права человека» 88

---

## CONTENTS

	<b>THEORY OF STATE AND LAW</b>	
<b>Orlov D. V.</b> Principles of the Cost of Legal Regulation		4
	<b>INTERNATIONAL LAW</b>	
<b>Moroz N. O.</b> The Principle of Equal and Indivisible Security in Contemporary International Law		14
	<b>CONSTITUTIONAL LAW</b>	
<b>Evdokimov V. B., Petryaev P. N.</b> Legal Status of Specialized Municipalities in the Russian Federation: General and Specific		24
	<b>ADMINISTRATIVE LAW</b>	
<b>Lifanov D. M., Khazanov S. D.</b> Administrative and Legal Regimes in the Activities of Public Administration: Legal Regulation and Law Enforcement Practice		30
	<b>BUSINESS LAW</b>	
<b>Kalugin V. Yu.</b> Contesting Transactions in the Context of Various Competitive Contesting Theories		45
	<b>CIVIL PROCEDURE</b>	
<b>Tumanov D. A.</b> On the Requirements for Court Judgments of Public Interest and on the Types of Judgments		54
<b>Akhmadieva G. R.</b> A Special Court Ruling as a Procedural Sanction in Civil Procedure		62
	<b>CRIMINAL LAW</b>	
<b>Lopashenko N. A.</b> The Main Results of the Criminal Legislation Reform in 2023		69
	<b>FORENSIC SCIENCE</b>	
<b>Karepanov N. V.</b> Peculiarities of Formation and Essence of Traces of Economic Crimes		82
	<b>REVIEWS</b>	
<b>Bendyurina S. V.</b> «Federalism, the Rule of Law and Human Rights»: A Monograph Overview		88

**Д. В. Орлов**

Нижегородская академия МВД России  
(Нижний Новгород)

## ПРИНЦИПЫ СТОИМОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В науке и на практике отсутствует понимание принципа стоимости правового регулирования, нет формально определенного перечня таких принципов, необходимого для наиболее качественного регулирования общественных отношений. В статье анализируются научные источники и законодательство, посвященные правилам подготовки нормативных правовых актов, а также процедуре оценки правового регулирования. На основе проведенного анализа впервые в науке сформулировано определение принципа стоимости правового регулирования, приведена классификация и дана характеристика этих принципов. К принципам стоимости правового регулирования, помимо общеправовых принципов, автор относит следующие принципы: всеобщности; полезности; сбалансированности стоимости правового регулирования; компромисса между оценкой расходов ресурсов на правовое регулирование отношений и доходов в виде финансовых поступлений в бюджет в сочетании с социальной полезностью от данного регулирования; прозрачности оценки стоимости правового регулирования; оптимизации стоимости правового регулирования.

Автор полагает, что необходимо формально закрепить принципы стоимости правового регулирования в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ, а также в постановлении Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009.

**Ключевые слова:** принцип, правовое регулирование, стоимость правового регулирования, принцип стоимости правового регулирования, оценка регулирующего воздействия

### Для цитирования

Орлов Д. В. Принципы стоимости правового регулирования // Российское право: образование, практика, наука. 2024. № 1. С. 4–13. DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-4-13.

УДК 34.01

DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-4-13

Актуальность вопроса о стоимости правового регулирования очень высока. В условиях санкционного давления и в связи с иными действиями недружественных государств появляются новые цели, подлежащие достижению путем правового регулирования, а также пересмотра ранее установленных норм права, изменения правовых положений вплоть до признания их утратившими силу. Например, Президент Российской Федерации В. В. Путин обозначил важность изменений в механизме принятия судебных решений в связи с выходом России из-под юрисдикции Европейского Суда по правам человека по причине политизированности и необъективности принимаемых судебных решений<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Совещание судей судов общей юрисдикции, военных и арбитражных судов // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/70510> (дата обращения: 24.11.2023).

Вопрос о стоимости правового регулирования актуализируется еще и экономическим сближением с дружественными России странами. Положительные результаты такого сотрудничества должны быть основаны на соответствующем правовом регулировании общественных отношений. Исследование правовых систем различных государств с целью дальнейшего реформирования и сближения этих систем – одна из задач науки и практики [Antonov 2015].

Необходима взвешенная всесторонняя работа по адаптации к национальному законодательству правил поведения, установленных другими правовыми системами, с учетом всех особенностей развития национального права и национального интереса [Husa 2018]. Простое копирование норм не даст положительного результата в правовом регулировании

общественных отношений или будет связано с нерациональными расходами государства или иных субъектов правоотношений.

Кроме того, современная обстановка диктует необходимость экономить средства при достижении желаемого результата. За прошедшее десятилетие многое поменялось, и если ранее определение расходов было связано с интересами государства в части только исследования соотношения расходов и доходов федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и муниципального бюджета, то в настоящий момент большое внимание стало уделяться и расходам, которые могут понести субъекты, чья деятельность подлежит регулированию. Государство понимает, что чем лучше условия для субъектов, тем потенциально больше у них желания реализовывать свои возможности, следовательно, больше пользы для государства и общества. Анализ подобных расходов поможет лучше оценить целесообразность правового регулирования конкретного общественного отношения.

Обратим внимание на то, что в настоящее время анализ расходов проводится только в части экономических отношений, субъектами которых являются представители бизнеса. В связи с этим остается весьма актуальным вопрос о стоимости правового регулирования с точки зрения расходов как государственных структур, так и физических лиц, обязанных или желающих реализовать правовое предписание.

Исследование стоимости правового регулирования является новым направлением в науке. Представление о нем только начинает складываться, не говоря уже о «правовых инструментах», к которым относятся и принципы стоимости правового регулирования, способствующие полноценной работе формирующегося института.

Лишь в нескольких научных работах затрагивались отдельные стороны указанного вопроса.

Так, С. М. Никитюк изучал использование категории «стоимость» в правовом регулировании общественных отношений. Помимо понимания стоимости в праве, автор уделил некоторое внимание стоимости права, которая, как он полагает, «является преимущественно экономической и характеризует затраты и издержки, необходимые для создания и реали-

зации самих правовых предписаний» [Никитюк 2008]. Между тем в работе не подвергается глубокому изучению сущность данного правового явления, в том числе не рассматриваются вопросы, связанные с принципами стоимости правового регулирования.

С. В. Бажанов в научном исследовании, посвященном стоимости уголовного процесса [Бажанов 2002], анализирует становление института уголовного процесса в русском общенациональном судопроизводстве, развитие данного института в советский период, рассматривает современный период, рассчитывая стоимость уголовно-судебного производства, определяя и классифицируя затраты, при этом особое внимание уделяя процессуальным издержкам. Вместе с тем в работе не дается общетеоретического анализа понимания стоимости правового регулирования, а также принципов стоимости правового регулирования.

Ряд диссертаций посвящен отдельным вопросам оценки регулирующего воздействия [Дерман 2014; Колегов 2015; Минаев 2012], но все они носят сугубо прикладной характер, чаще всего в них дается информация о конкретном регионе и нет общетеоретических положений относительно стоимости правового регулирования и его принципов. Кроме того, сама по себе оценка регулирующего воздействия соотносится с вопросом стоимости правового регулирования как часть и целое.

Правилам подготовки нормативных правовых актов, а также оценке правового регулирования, в том числе расходов и издержек, посвящены следующие нормативные предписания:

ст. 53 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»;

п. 3.2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (утв. постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009; далее – Правила подготовки нормативных правовых актов);

постановление Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. № 389; «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации»;

постановление Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 «Об утверждении Ос-

новых требований к концепции и разработке проектов федеральных законов»;

приказ Министерства юстиции РФ № 3, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ № 51 от 10 января 2001 г. «Об утверждении Методических правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти»;

приказ Минэкономразвития России от 22 сентября 2015 г. № 669 «Об утверждении методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования» (далее – Методика оценки стандартных издержек);

Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (утв. Аппаратом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации).

---

**Стоимость правового регулирования – это фактически складывающийся межотраслевой правовой институт, закрепляющий требования по анализу расходования различных ресурсов при правовом регулировании общественных отношений**

---

Приведенное законодательство не закрепляет не только принципов стоимости правового регулирования, но и даже общих принципов юридической техники, которые можно было бы считать общими принципами по отношению к процедуре определения стоимости правового регулирования.

В связи с изложенным считаем, что в научной среде и в практической деятельности органов государственной власти при регулировании правовых отношений четкого понимания принципов стоимости правового регулирования не сложилось. Полагаем, что это происходит во многом по причине отсутствия понимания и фиксации института стоимости правового регулирования и отчасти из-за характера самого понятия принципа. Независимо от этого, принципы стоимости правового регулирования существуют и требуют научного определения.

Оценка расходов и издержек при правовом регулировании общественных отношений относится к дозвоительно-обязывающему типу правового регулирования, которое подразумевает предоставление права в объеме, необходимом для осуществления обязанности. Правовое регулирование данного типа в большей степени характерно для деятельности государственных и муниципальных органов [Черданцев 2002: 345].

Е. В. Васьковский писал, что «...основанием нормы служит какое-либо общее юридическое положение, из которого она вытекает, как логически необходимое следствие, как заключение из большой посылки силлогизма. Это общее положение обыкновенно называется юридическим принципом...» [Васьковский 1913: 58].

Предназначение принципов права состоит в определении целевых и ценностных ориентиров и формальных требований [Тихомиров 2008b: 240], а в принципах правового регулирования «...выражены сущностные признаки этого явления», и соблюдение данных принципов служит моделью для практики правового регулирования» [Тихомиров 2008a: 31]. В то же время «...нужно учитывать, что принципы права отражают не все закономерности и явления, а только те, которые представляют интерес для государства» [Смирнов 2012].

На наш взгляд, принцип стоимости правового регулирования – это руководящее положение, требование, определяющее оценку затрат (расходов), связанных с правовым регулированием отношений, при правотворчестве, правореализации и контроле органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Выявление принципов, понимание, а затем изложение их характеристики являются зачастую очень большой проблемой, связанной в некоторой степени с отсутствием у авторов четкого представления о логико-языковой сущности принципа [Черданцев 2012: 123]. Так, исследователи неверно толкуют принцип как связь с другими явлениями, факторами [Явич 1978: 152], как свойство (признак) правового явления [Сорокина 2022: 256] и как иные социальные явления.

Стоимость правового регулирования – это фактически складывающийся межотраслевой правовой институт, закрепляющий тре-

бования по анализу расходования различных ресурсов при правовом регулировании общественных отношений. Перечисленные выше нормативные правовые акты, устанавливающие требования, процедуры, права и обязанности лиц при подготовке финансово-экономического обоснования потенциального правового регулирования, фактически определяют требования по законному принятию решения в области правового регулирования общественных отношений.

В научной и учебной литературе принципы правового регулирования разделяются на три группы – принципы правоорганизующие (федерализм, законность, системность и т. д.), правообразующие (законность, демократизм, научность, справедливость, гуманность и т. д.) и правореализующие (справедливость, гуманизм, обоснованность, мотивированность, гласность и т. д.) [Проблемы теории государства и права 2008: 204].

Принципы стоимости правового регулирования основаны на научном знании и практическом опыте и помогают организовать деятельность специальных субъектов правоотношений в части установления рамок поведения субъектов, осуществляющих правовое регулирование отношений, не допуская произвола. Полагаем, что исследуемые принципы условно можно разделить на две группы: 1) общие принципы, которые характерны в целом для правового регулирования (принципы законности, демократизма, справедливости, гуманности, гласности, обоснованности); 2) специальные принципы, относящиеся непосредственно к стоимости правового регулирования.

В отличие от общих принципов права, принципы стоимости правового регулирования не являются формально определенными и выступают одновременно закономерностями и требованиями, относящимися ко всему процессу правового регулирования начиная от правотворчества и заканчивая контролем за этими процессами.

Отсюда вытекает первый принцип – принцип всеобщности стоимости правового регулирования. Он означает, что оценивается совокупность расходов на весь процесс правового регулирования. Несмотря на то что стоимость правотворчества можно посчитать отдельно от стоимости правореализации, делать это будет некорректно по отношению

к результату правового регулирования, так как результат достигается путем реализации комплекса правовых действий.

Стоимость правового регулирования конкретного правоотношения фактически определяется на стадии правотворчества: оцениваются расходы, с одной стороны, на сам процесс правотворчества, с другой – на последующую реализацию этих норм. При этом в некоторых случаях надо учесть и последующее регулирование на ином уровне – субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Именно в этот момент определяются затраты, на основе которых впоследствии будут «закладываться» денежные средства в бюджеты этих уровней, в рамках которых в дальнейшем будет происходить реализация установленных правил поведения.

В связи с этим принципы стоимости правового регулирования будут в большей степени актуальны для правотворчества и в меньшей – для правореализации, поскольку расходы будут осуществляться именно на основании расчетов. На практике же планируемые и фактические расходы могут не сходиться по разным причинам: из-за ошибки в расчетах, изменения условий и факторов, влияющих на регулирование общественных отношений, или из-за ухудшения экономической ситуации в целом в государстве. Особо отметим, что процесс правотворчества также должен быть подвержен исследованию в части трудозатрат. Это актуально потому, что многие проекты законов так и остаются проектами на долгие годы, и значительное их количество, возможно, будет отозвано в результате обсуждения или попадет в архив без всяких перспектив.

Полезность стоимости правового регулирования является еще одним важным принципом. Полезность характеризуется прежде всего своей ролью: позволяет субъектам правоотношений принимать корректные правовые решения. Кроме того, полезность стоимости правового регулирования проявляется в экономии ресурсов, которые в дальнейшем могут быть использованы для дополнительных целей. Полезность подтверждается как общими правилами правотворчества – необходимостью подготовить финансово-экономическое обоснование проекта нормативного правового акта и оценить уровень предполагаемых расходов, а также с 2011 г. –

разработкой методики оценки регулирующего воздействия, с 2016 г. – разработкой методики оценки фактического воздействия, с одной стороны, как эффективных средств планирования и контроля расходов для всех субъектов экономических процессов, с другой – как эффективных механизмов, препятствующих возникновению административных барьеров для бизнеса.

Одним из важнейших принципов является также принцип сбалансированности стоимости правового регулирования, который предусматривает расходование средств из бюджетов разного уровня. Данный принцип изначально заложен в ст. 71–73 Конституции Российской Федерации, разграничивающих предметы ведения. Сюда же относится и вопрос о делегировании полномочий (их передаче или возложении), предусмотренном чч. 2 и 3 ст. 78 Конституции Российской Федерации, ст. 51 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ. Остальные вопросы, касающиеся расходов бюджетов в части регулирования общественных отношений, достаточно подробно раскрываются в Бюджетном кодексе Российской Федерации, а также в различных стратегиях и комплексных программах.

Отметим, что важно «не только разделить обязанности по расходам, но и научно обосновать приоритеты (очередность) бюджетных расходов. Необходимо тщательно проработать вопрос классификации расходов не только по функциональному признаку или по принадлежности к бюджетной (государственной или местной) программе, но по степени значимости в социальном плане» [Дементьев 2019: 217].

Это позволяет нам перейти к еще одному принципу стоимости правового регулирования: принципу компромисса между оценкой расходов ресурсов на правовое регулирование отношений и доходов в виде финансовых поступлений в бюджет в сочетании с социальной полезностью данного регулирования. Понятие социальной полезности правового регулирования существенно отличается от понятия его социальной эффективности. Социальная полезность правового регулирования лежит в плоскости самих общественных отношений, изначально заложена в природе регулирования отношений, тогда как социальная эффективность может быть

оценена только в результате действия правовых норм. Безусловно, любой правовой акт нацелен на регулирование общественных отношений, складывание благоприятных условий для жизнедеятельности и благополучия граждан, но данный результат может быть достигнут разными средствами, разными путями, и в связи с этим нужно принять взвешенное решение.

Социальная полезность правового регулирования может быть важнее доходов от него. Например, Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и в продолжение закон Нижегородской области от 2 ноября 2012 г. № 144-З «О бесплатной юридической помощи в Нижегородской области» предусматривают оказание соответствующей безвозмездной помощи гражданам отдельных категорий, что подразумевает отсутствие поступлений средств в бюджет государства от этой деятельности. Полностью согласны с мнением Ю. А. Тихомирова о том, что «в некоторых случаях регулятивные меры целесообразно принимать даже тогда, когда связанные с ними издержки кажутся более высокими, чем ожидаемые выгоды, – такое бывает, если большинство выгод получает соответствующая целевая группа» [Тихомиров 2008а: 167].

Не всегда при подготовке правовых актов в сопроводительных документах указывается социальная полезность принимаемых правовых норм, большее предпочтение отдается именно экономическим показателям. Данная ситуация может привести к неправильной оценке проблемы, требующей правового регулирования, и к выбору неверного ее решения. Можно рекомендовать заинтересованным органам учитывать это при подготовке проекта нормативного правового акта [Орлов 2023: 402].

Принцип прозрачности оценки стоимости правового регулирования означает, что все заинтересованные субъекты участвующие в правовом регулировании, а также субъекты общественных отношений могут как минимум ознакомиться с результатами оценки расходов на правовое регулирование, а в некоторых случаях повлиять на эту оценку и в целом на решения, принимаемые в рамках регулируемого отношения. Возможность ознакомления с расходами на правовое регули-

рование возникает в момент размещения финансово-экономического обоснования в сети Интернет, например на сайте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в разделе законопроектов или при транслировании заседания Государственной Думы в режиме реального времени (с 2022 г. приостановлено). Ознакомиться с сопроводительными документами подзаконных нормативных правовых актов, особенно регионального уровня, сложнее.

Повлиять на решения по правовому регулированию, в том числе в части расходов субъектов отношений, можно в режиме публичных консультаций, предусмотренных приказом Минэкономразвития России от 7 июля 2015 г. № 454, в рамках оценки регулирующего воздействия. Проведение публичных консультаций позволяет выявить положительные и отрицательные эффекты планируемого правового регулирования, отражает стабильную обратную связь представителей бизнеса с властью. Процедура оценки регулирующего воздействия стала играть важную роль в нормотворческом процессе.

Немалое значение имеет принцип оптимизации стоимости правового регулирования. В настоящий момент, в условиях сложной международной обстановки, встает вопрос об оптимизации всех процессов в государстве. В качестве целей оптимизации выбраны поддержание достигнутого уровня экономического развития, развитие техники и технологий, развитие международных отношений с дружественными странами.

Оптимизация стоимости правового регулирования предусматривает разные пути получения желаемого результата, среди которых выбор наилучшего варианта из возможных, определение значений тех экономических показателей, при которых достигается наилучшее состояние системы, а также достижение заданного результата при минимальных затратах.

Необходимость оптимизации стоимости правового регулирования хорошо демонстрируется речью В. В. Путина на расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации. Президент РФ отметил, что «в недавнем Послании Федеральному Собранию дал поручение продолжить системную работу по декриминализации целого ряда так называемых экономических

составов. В этой связи ваша задача совместно с парламентариями, Правительством, деловым сообществом – продолжить совершенствовать законодательство, ликвидировать в правовых нормах „размытые“, двусмысленные формулировки, обеспечить более четкое правовое регулирование экономической жизни в стране.

Большое значение имеет и правоприменительная практика. Прошу контролировать обоснованность возбуждения уголовных дел в отношении предпринимателей. Зачастую уже изначально видно, что дело не имеет судебной перспективы. Тогда и заводить его не нужно, просто дестабилизируем работу целых трудовых коллективов и предприятий»<sup>1</sup>.

Примером оптимизации правового регулирования, в том числе его стоимости, является введение с 2019 г. механизма «регуляторной гильотины», созданного, чтобы исключить избыточное и неэффективное регулирование в сфере бизнеса путем отмены неэффективных, устаревших и избыточных обязательных требований для предпринимателей. Данный механизм положительно влияет на сокращение расходов в части трудозатрат как контролирующих органов, так и проверяемых субъектов. Кроме того, механизм «регуляторной гильотины» предусматривает актуализацию ранее подготовленных официальных разъяснений. Так, Минэкономразвития России в 2022–2023 гг. совместно с профильными ведомствами провело анализ свыше 1000 разъяснений на предмет их легитимности и актуальности. В результате 548 разъяснений, не соответствующих законодательству и оказывающих негативное воздействие на правоприменительную практику, было отменено и разработано 39 новых разъяснений<sup>2</sup>.

Обратим внимание также на форму и место объективизации перечисленных принципов. Вопрос о форме выражения принципов права остается нерешенным.

Принципы права могут выражаться текстуальным или смысловым способом. Текстуальный способ заключается в непосредственной

<sup>1</sup> Расширенное заседание коллегии МВД // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/70744> (дата обращения: 30.11.2023).

<sup>2</sup> Минэкономразвития обеспечило отмену более 500 неактуальных разъяснительных документов // URL: [https://economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya\\_obespechilo\\_otmenu\\_boleee\\_500\\_neaktualnyh\\_razyasnitelnyh\\_dokumentov.html](https://economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_obespechilo_otmenu_boleee_500_neaktualnyh_razyasnitelnyh_dokumentov.html) (дата обращения: 11.12.2023).

фиксации принципа в нормативном правовом акте (тогда он становится нормой-принципом). Действие данных норм распространяется за пределы самой нормы, чаще всего за пределы нормативного правового акта. Смысловой же способ выражения принципа права заключается в том, что содержание этого принципа отражается в нескольких взаимосвязанных нормах законодательства. Такой принцип может быть выявлен и в дальнейшем охарактеризован только с помощью анализа норм, правовых институтов и правовых отраслей в целом.

В советский период в научных источниках доминировала точка зрения, что принципы права – это идеи, которые выражаются в законах [Авдюков 1970: 8] или действуют через норму права [Чечина 1960: 78], т. е. формально закрепляются в нормативных правовых актах. В то же время до определенного момента принципы права могут не находить формального выражения в нормативных правовых актах, но это не мешает им формироваться, совершенствоваться и действовать [Явич 1985: 149].

Подобный подход остался доминирующим до настоящего времени. Прямое закрепление правовых принципов наиболее предпочтительно, поскольку «принципы права оказывают воздействие на законодателя, формируя определенную шкалу социально-правовых ценностей, с которой законодатель должен соотносить свою деятельность и которая предостерегает его от принятия поспешных, непродуманных, социально и экономически необоснованных, нелегитимных решений» [Баранов 2016: 8]. Похожее мнение у И. В. Михеевой. Она указывает, что принципы – это «те идеи, которые уже должны быть освоены законодателем. Они в свою очередь способствуют формированию у законодателя стандартных оценок и правовых ценностей, а также выработке самим законодателем определенных правовых установок у субъектов законодательно регулируемых общественных отношений» [Михеева 2019: 13].

Мы также считаем, что необходимо нормативно закреплять принципы права в целом и принципы стоимости правового регулиро-

вания в частности, поскольку четко сформулированные и формализованные принципы позволят единообразно, без каких-либо сомнений придерживаться определенной идеи на любом этапе правового регулирования. Закрепление принципа позволит установить определенный стандарт для действий субъекта, участвующего в правовом регулировании, и использовать этот же стандарт при оценке качества правового регулирования, как компетентными органами, так и иными субъектами.

В связи с изложенным полагаем, что указанные выше принципы стоимости правового регулирования целесообразнее закрепить в ст. 53 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ и (или) п. 3.3 Правил подготовки нормативных правовых актов, поскольку именно этот правовой акт является основополагающим в части требований, предъявляемых ко всем видам нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления.

Кроме того, в Методике оценки стандартных издержек указывается, что данная Методика «содержит рекомендуемый порядок действий по организации и проведению процедуры оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности». На наш взгляд, все те меры, которые предусмотрены в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия, должны носить обязательный, а не рекомендательный характер. Полагаем, что можно утвердить подобную методику постановлением Правительства Российской Федерации.

Институт стоимости правового регулирования только начинает находить формальное выражение в правовой реальности. Вся работа, связанная с правовым регулированием, должна строиться на основе оценки стоимости, и не последнюю роль здесь играют принципы этой оценки. От того, где, как и в каком объеме будут закреплены принципы стоимости правового регулирования, будет зависеть и качество дальнейшего правового регулирования, а значит, будущее общества и государства.

### Список литературы

Antonov M. Systematization of Law: the BRICS Context and Beyond // BRICS Law Journal. 2015. № 2. P. 7–14.

Husa J. Developing Legal System, Legal Transplants, and Path Dependence: Reflections on the Rule of Law // The Chinese Journal of Comparative Law. 2018. Vol. 6. № 2. P. 129–150.

Авдюков М. Г. Понятие принципа законности в гражданском судопроизводстве. М.: Изд-во Москов. ун-та, 1970. 203 с.

Бажанов С. В. Стоимость уголовного процесса: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002. 585 с.

Баранов А. В. Нормы-принципы в механизме правового регулирования // Вестник Томского государственного университета. Право. 2016. № 4. С. 5–14.

Васьковский Е. В. Руководство к толкованию и применению законов (для начинающих юристов). М.: Бр. Башмаковы, 1913. 152 с.

Дементьев Д. В. Правовое регулирование приоритетности бюджетных расходов // Вестник Томского государственного университета. 2019. № 438. С. 216–221.

Дерман Д. О. Инновационный управленческий инструментарий оценки регулирующего воздействия государства в сфере экономики: дис. ... канд. экон. наук. Казань, 2014. 214 с.

Колегов В. В. Совершенствование системы оценки регулирующего воздействия в государственном управлении на региональном уровне: дис. ... канд. экон. наук. М., 2015. 217 с.

Минаев А. В. Методика и процедура «оценки регулирующего воздействия» проектов нормативных правовых актов в государственном управлении (потенциал и перспективы внедрения в Российской Федерации): дис. ... канд. социол. наук. М., 2012. 217 с.

Михеева И. В. Принципы правового регулирования разрешительных процедур как основа эффективного государственного управления // Российский юридический журнал. 2019. № 2. С. 8–14.

Никитюк С. М. Категория «стоимость» в правовом регулировании общественных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2008. 174 с.

Орлов Д. В. Социальная эффективность правового регулирования: значение и влияние на определение его стоимости // Оптимизация правового регулирования: теория, практика, техника: сб. ст. по материалам Междунар. науч.-практ. конф. (Нижний Новгород, 26–27 мая 2023 года) / под ред. В. А. Толстика. Н. Новгород: Нижегород. акад. МВД России, 2023. С. 395–402.

Проблемы теории государства и права / под ред. В. М. Сырых. М.: Эксмо, 2008. 528.

Смирнов Д. А. О понятии принципов права // Общество и право. 2012. № 4. С. 29–37.

Сорокина Ю. В. Введение в философию права: курс лекций. М.: Норма; Инфра-М, 2022. 336 с.

Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2008а. 400 с.

Тихомиров Ю. А. Современное публичное право: моногр. учеб. М.: Эксмо, 2008b. 448 с.

Черданцев А. Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции: моногр. М.: Норма; Инфра-М, 2012. 320 с.

Черданцев А. Ф. Теория государства и права: учеб. для вузов. М.: Юрайт, 2002. 432 с.

Чечина Н. А. Принципы советского гражданского процессуального права и нормы закрепления // Правоведение. 1960. № 3. С. 78–79.

Явич Л. С. Право развитого социалистического общества. Сущность. Принципы. М.: Юрид. лит, 1978. 224 с.

Явич Л. С. Сущность права. Социально-философское понимание генезиса, развития и функционирования юридической формы общественных отношений. Л.: Изд-во ЛГУ, 1985. 207 с.

**Дмитрий Викторович Орлов** – кандидат юридических наук, докторант научно-исследовательского отдела Нижегородской академии МВД России. 603950, Российская Федерация, Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, д. 3. E-mail: dm\_orlov@rambler.ru.

ORCID: 0000-0003-0485-6140

## **Principles of the Cost of Legal Regulation**

*There is a lack of understanding of the principle of cost of legal regulation in science and practice, a list of such principles is not formally defined. The article analyzes scientific sources and legislation on the rules for preparing normative legal acts, as well as the procedure for assessing legal regulation. Based on this analysis, for the first time in scientific research, the concept of the principle of cost of legal regulation has been formulated, a classification and characteristics of these principles have been given. Among the principles of the cost of legal regulation, in addition to general legal principles, the author lists the following: the principle of universality, the principle of utility, the principle of balancing the cost of legal regulation, the principle of compromise between the assessment of resource expenditures on the legal regulation of relations and income in the form of financial revenues to the budget in combination with the social utility of this regulation, the principle of transparency in assessing the cost of legal regulation, the principle of optimizing the cost of legal regulation.*

*The author has formulated recommendations for the enshrinement of the principles of cost of legal regulation in the Federal Law of December 21, 2021 No. 414-FZ, as well as in the Decree of the Government of the Russian Federation of August 13, 1997 No. 1009.*

**Keywords:** *principle, legal regulation, cost of legal regulation, principle of cost of legal regulation, assessment of regulatory impact*

### **Recommended citation**

Orlov D. V. Printsipy stoimosti pravovogo regulirovaniya [Principles of the Cost of Legal Regulation], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2024, no. 1, pp. 4–13, DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-4-13.

### **References**

Antonov M. Systematization of Law: the BRICS Context and Beyond, *BRICS Law Journal*, 2015, no. 2, pp. 7–14.

Avdyukov M. G. *Ponyatie printsipa zakonnosti v grazhdanskom sudoproizvodstve* [The Concept of the Principle of Legality in Civil Proceedings], Moscow, Izd-vo Moskov. un-ta, 1970, 203 p.

Baranov A. V. Normy-printsipy v mekhanizme pravovogo regulirovaniya [Norms-Principles in the Mechanism of Legal Regulation], *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo*, 2016, no. 4, pp. 5–14.

Bazhanov S. V. *Stoimost' ugolovnoy protsessy* [Cost of Criminal Proceedings]: doct. jur. sc. thesis, Nizhny Novgorod, 2002, 585 p.

Chechina N. A. Printsipy sovetskogo grazhdanskogo protsessual'nogo prava i normy zakrepleniya [Principles of Soviet Civil Procedural Law and Norms of Consolidation], *Pravovedenie*, 1960, no. 3, pp. 78–79.

Cherdantsev A. F. *Logiko-yazykovye fenomeny v yurisprudentsii* [Logical-Linguistic Phenomena in Jurisprudence], Moscow, Norma, Infra-M, 2012, 320 p.

Cherdantsev A. F. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law], Moscow, Yurait, 2002, 432 p.

Dement'ev D. V. Pravovoe regulirovanie prioritetnosti byudzhetykh raskhodov [Legal Regulation of the Priority of Budget Expenditures], *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2019, no. 438, pp. 216–221.

Derman D. O. *Innovatsionnyye upravlencheskii instrumentarii otsenki reguliruyushchego vozdeystviya gosudarstva v sfere ekonomiki* [Innovative Management Tools for Assessing the Regulatory Impact of the State in the Economic Sphere]: cand. econ. sc. thesis, Kazan, 2014, 214 p.

Husa J. Developing Legal System, Legal Transplants, and Path Dependence: Reflections on the Rule of Law, *The Chinese Journal of Comparative Law*, 2018, vol. 6, no. 2, pp. 129–150.

Kolegov V. V. *Sovershenstvovanie sistemy otsenki reguliruyushchego vozdeistviya v gosudarstvennom upravlenii na regional'nom urovne* [Improving the System for Assessing Regulatory Impact in Public Administration at the Regional Level]: cand. econ. sc. thesis, Moscow, 2015, 217 p.

Mikheeva I. V. *Printsipy pravovogo regulirovaniya razreshitel'nykh protsedur kak osnova effektivnogo gosudarstvennogo upravleniya* [Principles of Legal Regulation of Permitting Procedures as the Basis for Effective Public Administration], *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, 2019, no. 2, pp. 8–14.

Minaev A. V. *Metodika i protsedura «otsenki reguliruyushchego vozdeistviya» projektov normativnykh pravovykh aktov v gosudarstvennom upravlenii (potentsial i perspektivy vnedreniya v Rossiiskoi Federatsii)* [Methodology and Procedure for «Assessing the Regulatory Impact» of Draft Regulatory Legal Acts in Public Administration (Potential and Prospects for Implementation in the Russian Federation)]: cand. sociol. sc. thesis, Moscow, 2012, 217 p.

Nikityuk S. M. *Kategoriya «stoimost'» v pravovom regulirovanii obshchestvennykh otnoshenii* [Category of «Cost» in the Legal Regulation of Public Relations]: cand. jur. sc. thesis, Vladimir, 2008, 174 p.

Orlov D. V. *Sotsial'naya effektivnost' pravovogo regulirovaniya: znachenie i vliyanie na opredelenie ego stoimosti* [Social Efficiency of Legal Regulation: Meaning and Impact on Determining Its Value], Tolstik V. A. (ed.) *Optimizatsiya pravovogo regulirovaniya: teoriya, praktika, tekhnika* [Optimization of Legal Regulation: Theory, Practice, Technique]: conference papers, Nizhnii Novgorod, Nizhnii Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2023, pp. 395–402.

Smirnov D. A. *O ponyatii printsipov prava* [On the Concept of Principles of Law], *Obshchestvo i pravo*, 2012, no. 4, pp. 29–37.

Sorokina Yu. V. *Vvedenie v filosofiyu prava* [Introduction to the Philosophy of Law], Moscow, Norma, Infra-M, 2022, 336 p.

Syrykh V. M. (ed.) *Problemy teorii gosudarstva i prava* [Problems of the Theory of State and Law], Moscow, Eksmo, 2008, 528 p.

Tikhomirov Yu. A. *Pravovoe regulirovanie: teoriya i praktika* [Legal Regulation: Theory and Practice], Moscow, Formula prava, 2008a, 400 p.

Tikhomirov Yu. A. *Sovremennoe publichnoe pravo* [Modern Public Law], Moscow, 2008b, 448 p.

Vas'kovskii E. V. *Rukovodstvo k tolkovaniyu i primeneniyu zakonov (dlya nachinayushchikh yuristov)* [A Guide to the Interpretation and Application of Laws (For Aspiring Lawyers)], Moscow, Br. Bashmakovy, 1913, 152 p.

Yavich L. S. *Pravo razvitogo sotsialisticheskogo obshchestva. Sushchnost'. Printsipy* [Law of a Developed Socialist Society. Essence. Principles], Moscow, Yurid. lit., 1978, 224 p.

Yavich L. S. *Sushchnost' prava: Sotsial'no-filosofskoe ponimanie genezisa, razvitiya i funktsionirovaniya yuridicheskoi formy obshchestvennykh otnoshenii* [The Essence of Law: Social and Philosophical Understanding of the Genesis, Development and Functioning of the Legal Profession. Forms of Societies. Relations], Leningrad, Izd-vo LGU, 1985, 207 p.

**Dmitrii Orlov** – candidate of juridical sciences, doctoral student of the Research department, Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 603950, Russian Federation, Nizhny Novgorod, Ankudinovskoe highway, 3. E-mail: dm\_orlov@rambler.ru.

ORCID: 0000-0003-0485-6140

Дата поступления в редакцию / Received: 19.12.2023

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 12.02.2024

**Н. О. Мороз**

Белорусский государственный университет  
(Минск)

## ПРИНЦИП РАВНОЙ И НЕДЕЛИМОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СОВРЕМЕННОМ МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

*Злонамеренная деятельность государств с использованием информационных технологий может создавать значительный риск для международной безопасности и стабильности, экономического и социального развития. Особую значимость приобретают вопросы реализации принципа общей и неделимой безопасности в контексте международной информационной безопасности.*

*В статье выявляется сущность принципа равной и неделимой безопасности как отраслевого принципа права международной безопасности. Анализируются представления о нем в доктрине международного права, а также различные документы международных организаций (ОДКБ, ШОС, СНГ) и резолюции Генеральной Ассамблеи ООН в соответствующей сфере, доклады Группы правительственных экспертов по поощрению ответственного поведения государств в киберпространстве в контексте международной безопасности. Автор приходит к выводу о том, что содержание названного принципа все еще формируется, а исключение его из проекта конвенции о международной информационной безопасности является не вполне обоснованным. В связи с этим предлагается закрепить принцип равной и неделимой информационной безопасности в специальном международном договоре, посвященном вопросам международной информационной безопасности, приводится авторская формулировка содержания этого принципа.*

**Ключевые слова:** принцип равной и неделимой безопасности, принцип равной и неделимой информационной безопасности, информационная безопасность, международная информационная безопасность, злонамеренное использование информационно-коммуникационных технологий, информационно-коммуникационные технологии, международное право

### Для цитирования

Мороз Н. О. Принцип равной и неделимой безопасности в современном международном праве // Российское право: образование, практика, наука. 2024. № 1. С. 14–23. DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-14-23.

УДК 341.1/8

DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-14-23

### Введение

При применении информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в различных областях общественных отношений, к сожалению, увеличивается количество случаев совершения незаконных действий. Статистика в сфере информационной безопасности демонстрирует, что в мире в день происходит 2200 кибератак, причем кибератаки совершаются в среднем каждые 39 секунд<sup>1</sup>. Общий ущерб мировой экономике от разного рода

кибератак, по данным ООН, уже несколько лет подряд исчисляется триллионами долларов; ожидается, что к 2025 г. он достигнет 10 трлн долл.<sup>2</sup> Зачастую противоправная деятельность с использованием ИКТ направлена на причинение вреда государственным органам и учреждениям<sup>3</sup>, при этом вести ее могут

<sup>1</sup> Nivedita J. 160 Cybersecurity Statistics. 2023 // URL: <https://www.getastra.com/blog/security-audit/cybersecurity-statistics/> (дата обращения: 12.08.2023).

<sup>2</sup> Эксперты оценили ущерб мировой экономики от кибератак в триллионы долларов. 2023 // URL: <https://www.gazeta.ru/social/news/2023/02/07/19686835.shtml> (дата обращения: 12.08.2023).

<sup>3</sup> В 57 % атак на организации Азиатского региона использовалось вредоносное ПО. 2024 // URL: <https://www.tadviser.ru/index.php/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%8F:%D0%9A%D0%B8%D0%B0>

не только индивиды или юридические лица, но и государства.

В резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН неоднократно отмечалось, что некоторые государства активно расширяют свои военные возможности с применением ИКТ, и вероятность использования ИКТ в будущих конфликтах между государствами увеличивается (например, резолюции 73/27 от 5 декабря 2018 г., 74/29 от 12 декабря 2019 г., 76/19 от 6 декабря 2021 г.). В докладе Группы правительственных экспертов (далее – ГПЭ) по поощрению ответственного поведения государств в киберпространстве в контексте международной безопасности 2021 г. было отмечено, что «злонамеренная деятельность с использованием ИКТ со стороны представляющих постоянную угрозу субъектов, таких как государства или другие субъекты, может создавать значительный риск для международной безопасности и стабильности, экономического и социального развития, а также для безопасности и благополучия отдельных лиц»<sup>1</sup>. В текущей ситуации становится особенно важным гарантировать международную информационную безопасность.

Обеспечение международной информационной безопасности является неотъемлемым условием нормального развития международных отношений в сфере обмена информацией и использования киберпространства. Это также касается обеспечения прав и свобод физических и юридических лиц и национальной безопасности государств в информационной сфере. В то же время наблюдается технологический разрыв между развитыми и развивающимися государствами; западные государства осуществляют политику жесткого санкционного давления; отсутствует системный диалог в части усиления потенциала государств в области кибербезопасности; регионализируется международно-правовое регулирование сотрудничества в области информационной безопасности. Все перечисленное способствует фрагментации международной информационной безопасности, что фактически может

V1%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%BA%D0%B8 (дата обращения: 10.09.2023).

<sup>1</sup> Доклад Группы правительственных экспертов по поощрению ответственного поведения государств в киберпространстве в контексте международной безопасности. 2021 // URL: <https://undocs.org/ru/A/76/135> (дата обращения: 12.08.2023).

привести к появлению угроз международной безопасности или усугубить их.

В связи с этим особую значимость приобретает реализация принципа общей и неделимой безопасности в контексте международной информационной безопасности. Данный принцип хорошо исследован в доктрине международного права, в то же время вопрос о его применимости в контексте использования ИКТ достаточного научного освещения не получил. Таким образом, цель настоящей статьи – выявить нормативную основу и содержание принципа равной и неделимой информационной безопасности и выработать меры, направленные на повышение эффективности его соблюдения.

### **Принцип равной и неделимой безопасности как отраслевой принцип права международной безопасности**

Несмотря на то что прямого упоминания принципа равной и неделимой безопасности в Уставе ООН или документах органов ООН нет, его суть вытекает из концепции всеобщей безопасности, заложенной в Уставе ООН. Так, согласно п. 2 ст. 1 Устава ООН одна из целей ООН – «принимать... соответствующие меры для укрепления всеобщего мира». Юридическую основу данного принципа также составляют основные принципы международного права, закрепленные в Уставе ООН (в частности, принципы неприменения силы и угрозы силой в международных отношениях (п. 4 ст. 2), мирного урегулирования споров (п. 3 ст. 2), невмешательства во внутренние дела государства (п. 7 ст. 2)<sup>2</sup>. Кроме того, неделимость безопасности как необходимое условие для обеспечения всеобъемлющей международной безопасности на основе Устава ООН была обозначена в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 42/93 от 7 декабря 1987 г. «Всеобъемлющая система международного мира и безопасности»<sup>3</sup>:

<sup>2</sup> Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М.: Госполитиздат, 1956. Вып. XII. С. 14–47.

<sup>3</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Всеобъемлющая система международного мира и безопасности» 42/93 от 7 декабря 1987 г. // URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/513/25/IMG/NR051325.pdf?OpenElement> (дата обращения: 10.09.2023).

Принцип равной и неделимой безопасности нашел достаточное отражение в документах региональных международных организаций.

Так, в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (далее – ОБСЕ) на неделимость безопасности указывалось в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. (преамбула)<sup>1</sup>. Содержание принципа закреплено в Кодексе поведения, касающемся военно-политической безопасности, от 3 декабря 1994 г. (п. 3)<sup>2</sup>. В Хартии европейской безопасности 1999 г. говорится об «общем и неделимом пространстве безопасности» (пп. 1, 10), о концепции «всеобъемлющей и неделимой безопасности, принятой в ОБСЕ» (пп. 30, 34, 6 абз. п. 2)<sup>3</sup>. В Астанинской юбилейной декларации от 3 декабря 2010 г. «На пути к сообществу безопасности» подчеркиваются приверженность «концепции всеобъемлющей, основанной на сотрудничестве, равной и неделимой безопасности» (пп. 1, 2, 11), решимость вносить вклад в «общую и неделимую безопасность» (п. 5)<sup>4</sup>.

В рамках принципа равной и неделимой безопасности безопасность каждого государства тесно связана с безопасностью других государств. При этом государства не должны укреплять свою безопасность за счет ущемления безопасности других государств (п. 3 Кодекса поведения, касающегося военно-политической безопасности).

Различные аспекты принципа равной и неделимой безопасности также отражены в актах других региональных международных организаций и совместных заявлениях их членов (Декларация о безопасности альянса от 4 апреля 2009 г., принятая главами государств и правительств НАТО; Концепция

коллективной безопасности государств-участников Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г., Ташкентская декларация 15-летия Шанхайской организации сотрудничества от 24 июня 2016 г., Нью-Делийская Декларация Совета глав государств-членов ШОС от 4 июля 2023 г., Решение о проекте Договора о европейской безопасности от 26 марта 2010 г. (п. 2), Заявление министров иностранных дел государств-участников Содружества Независимых Государств о недопущении размывания принципа невмешательства во внутренние дела суверенных государств от 19 сентября 2018 г., Совместное заявление министров иностранных дел государств-участников СНГ об укреплении роли международного права от 19 марта 2021 г. и др.).

Так, в Заявлении министров иностранных дел государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности (далее – ОДКБ) по вопросам международной безопасности от 10 июня 2022 г. подчеркивалось, что ни одно государство, группа государств или организация не могут быть наделены преимущественной ответственностью за поддержание мира и стабильности<sup>5</sup>.

В доктрине международного права встречаются разные формулировки рассматриваемого принципа. Так, в литературе упоминаются принцип ненанесения ущерба безопасности других государств [Международное публичное право 2005: 391; Костин 2021], принцип равной и одинаковой безопасности [Международное публичное право 2005: 391; Международное публичное право 2011: 468; Костин 2021], принцип неделимости международной безопасности [Международное публичное право 2011: 468; Костин 2021], принцип равной безопасности [Иванашенко 1978], принцип равенства и одинаковой безопасности [Собакин 1984] и др.

Указанные принципы рассматриваются в доктрине стран постсоветского пространства в качестве отраслевых принципов права международной безопасности [Kvartalnov 2021; Колобов, Хохлышева 2016; Ступаков 2016], традиционно освещаются в учебниках по международному праву.

<sup>5</sup> Заявление министров иностранных дел государств-членов ОДКБ по вопросам международной безопасности от 10 июня 2022 г. // URL: <https://odkb-csto.org/documents/statements/zayavlenie-ministrov-inostrannykh-del%20ODKB/#loaded> (дата обращения: 10.09.2023).

<sup>1</sup> Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г. // URL: [https://www.osce.org/files/f/documents/0/c/39505\\_1.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/0/c/39505_1.pdf) (дата обращения: 10.09.2023).

<sup>2</sup> Кодекс поведения, касающийся военно-политической безопасности, от 3 декабря 1994 г. // URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/f/41359.pdf> (дата обращения: 10.09.2023).

<sup>3</sup> Хартия европейской безопасности 1999 г. // URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/f/125811.pdf> (дата обращения: 10.09.2023).

<sup>4</sup> Астанинская юбилейная декларация от 3 декабря 2010 г. «На пути к сообществу безопасности» // URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/8/74990.pdf> (дата обращения: 10.09.2023).

В настоящем исследовании употребляется формулировка «принцип равной и неделимой безопасности» в связи с ее активным использованием государствами-членами ОДКБ, СНГ и ШОС, а также в рамках данных международных организаций. Следует отметить, что применение именно такого наименования принципа не противоречит ни Уставу ООН, ни резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Всеобъемлющая система международного мира и безопасности» 1987 г., ни указанным выше документам ОБСЕ.

Так, в Стратегии коллективной безопасности ОДКБ на период до 2025 года говорится о стремлении государств-членов ОДКБ «выстраивать долгосрочные отношения с членами мирового сообщества на принципах равенства государств и неделимости безопасности» (преамбула)<sup>1</sup>. Содействие формированию новой архитектуры евроатлантической и евразийской безопасности, основанной на обеспечении равной и неделимой безопасности для всех государств, в данном документе рассматривается в качестве одного из действий государств-членов ОДКБ в сфере внешнеполитического взаимодействия по достижению стратегической цели обеспечения коллективной безопасности ОДКБ (подп. 6, 12 п. 6.1). В Совместном заявлении государств-членов ОДКБ на 72-й сессии ГА ООН «Об обеспечении всеобъемлющей стабильности в мире» государства-члены ОДКБ вновь заявили о «приверженности концепции всеобъемлющей стабильности, основанной на сотрудничестве, равной и неделимой безопасности»<sup>2</sup>.

В Стратегии развития ШОС до 2025 года указывается, что «императивом становится соблюдение всеми государствами универсальных принципов равной и неделимой безопасности, одинаково применимых к евроатлантическому, евразийскому и азиатско-тихоокеанскому пространствам»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Стратегия коллективной безопасности ОДКБ на период до 2025 года: утв. решением Совета коллективной безопасности ОДКБ от 14 октября 2016 г. // URL: [https://odkb-csto.org/documents/statements/strategiya\\_kollektivnoy\\_bezопасnosti\\_organizatsii\\_dogovora\\_o\\_kollektivnoy\\_bezопасnosti\\_na\\_period\\_do\\_#loaded](https://odkb-csto.org/documents/statements/strategiya_kollektivnoy_bezопасnosti_organizatsii_dogovora_o_kollektivnoy_bezопасnosti_na_period_do_#loaded) (дата обращения: 10.09.2023).

<sup>2</sup> Совместное заявление государств-членов ОДКБ на 72-й сессии ГА ООН «Об обеспечении всеобъемлющей стабильности в мире». 2017 // URL: [https://mfa.gov.by/upload/CSTO\\_stability.pdf](https://mfa.gov.by/upload/CSTO_stability.pdf) (дата обращения: 10.09.2023).

<sup>3</sup> Стратегия развития Шанхайской организации сотрудничества до 2025 года (9–10 июля 2015, Уфа) // URL:

В Совместном заявлении министров иностранных дел государств-участников СНГ об укреплении роли международного права 2021 г. подчеркивается, что «принципы международного права во всей их совокупности и взаимосвязи являются базисом справедливых и равноправных международных отношений, формирующих пространство равной и неделимой безопасности»<sup>4</sup>.

Существование обязательств по обеспечению равной и (или) неделимой безопасности подтверждалось в практике государств и международных организаций<sup>5</sup> [Brichambaut 2010]. В то же время отдельные западные ученые полагают, что природа принципа равной и неделимой безопасности носит в большей степени политический, а не правовой характер [Ellehuus, Zagorski 2019]. Еще более спорна позиция, согласно которой неделимость безопасности рассматривается только в рамках границ государств-участников НАТО [Weber 1992; Schimmelfennig 2000]. Очевидно, что такая узкая трактовка противоречит не только политическим обязательствам данных государств в рамках ОБСЕ, но и их правовым обязательствам в рамках ООН. Так, толкуя концепцию всеобщей безопасности на основе Устава ООН, Генеральная Ассамблея ООН подчеркивала, что «государства могут выжить лишь вместе друг с другом, а не против друг друга», «всеобщая и всеобъемлющая безопасность требует усилий всех без исключения участников международных отношений», и настоятельно призывала все государства «сосредоточить усилия на обеспечении единой всеобщей безопасности мирными политическими средствами на равной основе» (резолюция ГА ООН «Всеобъемлющая система международного мира и безопасности»).

<https://sco-russia2020.ru/images/17/25/172545.pdf> (дата обращения: 10.09.2023).

<sup>4</sup> Совместное заявление министров иностранных дел государств-участников СНГ об укреплении роли международного права от 22 марта 2021 г. // URL: [https://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/1418026/](https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1418026/) (дата обращения: 10.09.2023).

<sup>5</sup> The High-Level Inauguration Meeting of the Renewed OSCE European Security Dialogue. 2022 // URL: <https://osce.usmission.gov/the-high-level-inauguration-meeting-of-the-renewed-osce-european-security-dialogue/> (дата обращения: 10.09.2023); Лавров: РФ и КНР выступают за глобальное соблюдение принципа неделимости безопасности. 2022 // URL: <https://tass.ru/politika/15240019> (дата обращения: 10.09.2023).

Если учесть, что международная информационная безопасность является составной частью международной безопасности, исследуемый принцип, несомненно, можно применить и в данной сфере международных отношений.

#### **Формирование принципа равной и неделимой информационной безопасности**

В настоящее время международные отношения по поводу информационной безопасности регулируются международными договорами общего характера (Устав ООН 1945 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 г. и Дополнительные протоколы к ним 1977 г., Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г., Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. и др.).

---

### **Наличие только региональных правовых подходов к регулированию сотрудничества в области информационной безопасности приводит к фрагментации международно-правового регулирования в рассматриваемой сфере**

---

Международные договоры, регламентирующие вопросы обеспечения информационной безопасности, заключены на региональном и двустороннем уровне (Конвенция Африканского союза о кибербезопасности и защите персональных данных 2014 г., Соглашение о сотрудничестве государств-членов ОДКБ в области обеспечения информационной безопасности 2017 г., Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в области обеспечения информационной безопасности 2013 г., Соглашение между правительствами государств-членов ШОС о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности 2009 г., Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности 2013 г. и др.).

В Европейском союзе вопросы кибербезопасности урегулированы правовыми актами органов ЕС (в частности, Директива (ЕС)

2022/2555 Европейского парламента и Совета от 14 декабря 2022 г. о мерах по обеспечению высокого общего уровня кибербезопасности во всем Союзе, вносящая поправки в Регламент (ЕС) № 910/2014 и Директиву (ЕС) 2018/1972 и отменяющая Директиву (ЕС) 2016/1148 (Директива НИС 2); Регламент (ЕС) 2019/881 Европейского парламента и Совета от 17 апреля 2019 г. о ENISA (Агентстве Европейского союза по кибербезопасности) и о сертификации кибербезопасности в области информационных и коммуникационных технологий; Регламент (ЕС) № 526/2013 (Акт о кибербезопасности) и др.).

Фактически наличие только региональных правовых подходов к регулированию сотрудничества в области информационной безопасности приводит к фрагментации международно-правового регулирования в рассматриваемой сфере, формированию разных и не всегда совместимых подходов в области информационной безопасности, что не способствует ее обеспечению в глобальном масштабе. В связи с этим необходимость заключения международного договора о международной информационной безопасности не вызывает никаких сомнений.

Принцип равной и неделимой информационной безопасности был включен в первый проект конвенции о международной информационной безопасности, разработанный Российской Федерацией. В частности, в абз. 4 ст. 5 проекта указывалось, что «государства-участники в ходе формирования системы международной информационной безопасности будут руководствоваться принципом неделимости безопасности, означающим, что безопасность каждого из них неразрывно связана с безопасностью всех других государств и мирового сообщества в целом, а также не будут укреплять свою безопасность в ущерб безопасности других государств»<sup>1</sup>.

Такая трактовка принципа безусловно основывается на содержании принципа общей и неделимой безопасности и с этой точки зрения абсолютно обоснованна. В то же время ряд государств и международных организаций наращивают военный потенциал в ки-

---

<sup>1</sup> Конвенция об обеспечении международной информационной безопасности (концепция) // Комитет Государственной Думы по международным делам. URL: <https://interkomitet.ru/blog/2011/09/22/konventsia-ob-obespechenii-mezhdunarodnoj-informatsionnoj-bezopasnosti-kontseptsija/> (дата обращения: 10.09.2023).

берпространстве, и в этих условиях формулировка «не будут укреплять свою безопасность в ущерб безопасности других государств» может, в том числе, толковаться как ограничивающая право государств совершенствовать свой военный оборонный потенциал в киберсфере.

Во втором варианте проекта, представленном в 2021 г., данное положение было исключено<sup>1</sup>. В следующем варианте проекта конвенции о международной безопасности, представленном на 77-й сессии Генеральной Ассамблеи в 2023 г.<sup>2</sup>, рассматриваемый принцип также закреплен не был. Полагаем, это связано с тем, что новые проекты конвенции были подготовлены в большей части на основе докладов, в которых данные аспекты напрямую не отражены. В то же время отдельные положения этих докладов подтверждают взаимосвязь информационной безопасности одних государств с информационной безопасностью других. В п. 11 Доклада ГПЭ 2010 г.<sup>3</sup> и п. 8 Доклада ГПЭ 2015 г.<sup>4</sup> указывалось, что разный уровень развития потенциала обеспечения безопасности в сфере ИКТ между государствами может привести к повышению уязвимости в условиях взаимосвязанного мира. Важно отметить, что соответствующий пункт Доклада ГПЭ 2015 г. был включен в раздел

«Существующие и зарождающиеся угрозы»; это фактически позволяет рассматривать указанную выше уязвимость в качестве возможной зарождающейся угрозы международной безопасности в контексте использования ИКТ.

В докладе Рабочей группы открытого состава по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности (далее – РГОС) 2021 г. понимание взаимозависимости государств в области обеспечения международной информационной безопасности расширилось за счет указания на необходимость действовать в данной области «сообща и инклюзивно», что принесет более «эффективные и долгосрочные результаты» (п. 22)<sup>5</sup>.

В региональных соглашениях по вопросам информационной безопасности принцип единой и неделимой информационной безопасности также, к сожалению, закреплен не был. В то же время его отдельные аспекты регламентированы в преамбуле Соглашения о сотрудничестве государств-членов ОДКБ в области обеспечения информационной безопасности от 30 ноября 2017 г. Так, в данном международном договоре указывается, что «информационная безопасность каждой из Сторон формирует информационную безопасность ОДКБ и непосредственно влияет на состояние коллективной безопасности ОДКБ в целом»<sup>6</sup>.

В актах международных организаций, функционирующих на евразийском пространстве, принцип равной и неделимой информационной безопасности тоже не упоминается, хотя в некоторых из них затрагиваются определенные его аспекты. В Стратегии обеспечения информационной безопасности государств-участников СНГ «равноправное, недискриминационное участие государств-участников СНГ в мировых информацион-

<sup>1</sup> Обновленная концепция Конвенции Организации Объединенных Наций об обеспечении международной информационной безопасности. 2021 // URL: [https://docs-library.unoda.org/Open-Ended\\_Working\\_Group\\_on\\_Information\\_and\\_Communication\\_Technologies\\_-\\_2021/RUS\\_Concept\\_of\\_UN\\_Convention\\_on\\_International\\_Information\\_Security\\_Proposal\\_of\\_the\\_Russian\\_Federation\\_0.pdf](https://docs-library.unoda.org/Open-Ended_Working_Group_on_Information_and_Communication_Technologies_-_2021/RUS_Concept_of_UN_Convention_on_International_Information_Security_Proposal_of_the_Russian_Federation_0.pdf) (дата обращения: 10.09.2023).

<sup>2</sup> Обновленная концепция Конвенции Организации Объединенных Наций об обеспечении международной информационной безопасности. 2023 // URL: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwio1Pe164SCAxVD1wIHHZP7BWoQFnoEAgQAQ&url=https%3A%2F%2Fdigitallibrary.un.org%2Frecord%2F4012277%2Ffiles%2FA\\_77\\_894-RU.pdf&usg=AOvVaw0UA6320ZVN79f4B6aJinI\\_&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwio1Pe164SCAxVD1wIHHZP7BWoQFnoEAgQAQ&url=https%3A%2F%2Fdigitallibrary.un.org%2Frecord%2F4012277%2Ffiles%2FA_77_894-RU.pdf&usg=AOvVaw0UA6320ZVN79f4B6aJinI_&opi=89978449) (дата обращения: 10.09.2023).

<sup>3</sup> Доклад Группы правительственных экспертов по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности. 2010 // URL: <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/65/201&Lang=R> (дата обращения: 10.09.2023).

<sup>4</sup> Доклад Группы правительственных экспертов по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности. 2015 // URL: <https://undocs.org/ru/A/70/174> (дата обращения: 10.09.2023).

<sup>5</sup> Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security: Final Substantive Report. 2021 // URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/03/Final-report-A-AC.290-2021-CRP.2.pdf> (дата обращения: 10.09.2023).

<sup>6</sup> Соглашение о сотрудничестве государств-членов ОДКБ в области обеспечения информационной безопасности от 30 ноября 2017 г. // URL: <https://etalonline.by/document/?regnum=e01700001> (дата обращения: 10.09.2023).

ных отношениях» рассматривается в качестве одного из основных национальных интересов государств-участников СНГ в информационной сфере (раздел II)<sup>1</sup>.

Полагаем, что сегодня содержание принципа равной и неделимой информационной безопасности все еще формируется. В связи с этим считаем целесообразным следующее.

1. Признанию принципа мировым сообществом могут способствовать региональные усилия, предпринимаемые в рамках евразийского региона (например, инициативы соответствующих международных организаций по разработке правил ответственного поведения государств в киберпространстве с учетом соблюдения принципа равной и неделимой информационной безопасности; совместные заявления государств-участников ОДКБ, ШОС, СНГ, а также закрепление данного принципа в документах, принимаемых органами этих международных организаций, и др.).

Например, региональные инициативы ШОС, касающиеся обеспечения безопасности и использования информационно-коммуникационных технологий, были приняты к сведению и позитивно восприняты ООН, что неоднократно отмечалось в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН (резолюции 77/338 от 1 сентября 2023 г., 75/268 от 25 марта 2021 г., 73/334 от 30 августа 2019 г., 71/14 от 21 ноября 2016 г., 69/11 от 11 ноября 2014 г., 67/15 от 19 ноября 2012 г.).

Совместные заявления государств-участников ОДКБ по ряду актуальных вопросов права международной безопасности представляют собой формы доказательства принятия в качестве правовой нормы определенных положений (*opinio juris*) (п. 2 вывода 10 Проекта выводов по выявлению обычного международного права (принят Комиссией международного права ООН в 2018 г.)<sup>2</sup>. В частности, только в 2021 г. государствами-участниками ОДКБ были сделаны: Совместное заявление государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности «О запрещении разработки и производства новых видов ору-

жия массового уничтожения и новых систем такого оружия», Совместное заявление государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности об обеспечении всеобъемлющей стабильности в мире, Заявление министров иностранных дел государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности «О 75-летию Приговора Международного военного трибунала в Нюрнберге», Совместное заявление министров иностранных дел государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности «Об укреплении Конвенции о запрещении биологического и токсинного оружия» и др.

Полагаем, что коллективная форма усиливает заявления, принятые государствами, и способствует формированию как обычных норм международного права на универсальном уровне, так и обычных норм регионального характера. Более того, подобные совместные заявления могут свидетельствовать о наличии уже сформированных региональных обычных норм. В связи с этим использование такой формы выражения убежденности в правовом характере определенных правил поведения, в частности принципа равной и неделимой информационной безопасности, видится весьма важным.

2. Требуется закрепить исследуемый принцип в международном договоре, посвященном вопросам международной информационной безопасности, так как это позволит:

усилить правовую основу для недопустимости использования фрагментарного подхода к обеспечению информационной безопасности за счет использования научного и технического превосходства для нанесения вреда информационной безопасности других государств, применения неправомерных односторонних принудительных мер в сфере использования информационно-коммуникационных технологий со стороны отдельных государств и международных организаций по отношению к другим государствам;

усовершенствовать нормативную базу для принятия программ в сфере наращивания потенциала в области кибербезопасности в развивающихся странах и др.

Считаем неоправданным исключение данного принципа из проекта конвенции о международной информационной безопасности, поскольку: а) неравенство потенциала разных государств в области информационной

<sup>1</sup> Стратегия обеспечения информационной безопасности государств-участников СНГ: утв. решением Совета глав правительств СНГ от 25 октября 2019 г. // URL: <http://www.cis.minsk.by/reestr2/doc/6162#text> (дата обращения: 10.09.2023).

<sup>2</sup> Draft Conclusions on Identification of Customary International Law. 2018 // URL: [https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/students-resources/1\\_13\\_2018.pdf](https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/students-resources/1_13_2018.pdf) (дата обращения: 10.09.2023).

безопасности рассматривалось в докладах ГПЭ в качестве возможной зарождающейся угрозы международной безопасности в контексте использования ИКТ; б) принцип равной и неделимой безопасности применим в сфере международной информационной безопасности как специальный принцип права международной безопасности; в) взаимозависимость государств в цифровом плане, отсутствие границ в киберпространстве порождают такую же зависимость в плане обеспечения международной информационной безопасности.

Полагаем, что можно закрепить данный принцип в проекте конвенции о междуна-

родной информационной безопасности в следующей формулировке: «Информационная безопасность каждой из Сторон формирует международную информационную безопасность и непосредственно влияет на состояние коллективной безопасности мирового сообщества». Такая редакция позволит, с одной стороны, фактически закрепить принцип общей и неделимой международной информационной безопасности, с другой – исключить возможное его толкование как принципа, сдерживающего формирование оборонного потенциала государств в области обеспечения информационной безопасности.

### Список литературы

*Brichambaut M. P. de.* The Indivisibility of Euro-Atlantic Security: Presentation at the 18<sup>th</sup> Partnership for Peace Research Seminar. 2010 // URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/f/41452.pdf> (дата обращения: 10.09.2023).

*Ellehuus R., Zagorski A.* Restoring the European Security Order. 2019 // URL: <https://russiancouncil.ru/papers/CSIS-RIAC-Ellehuus-Zagorski-RestoringEuropeanOrder.pdf> (дата обращения: 10.09.2023).

*Kvartalnov A.* Indivisible Security and Collective Security Concepts: Implications for Russia's Relations with the West // Central European Journal of International and Security Studies. 2021. Vol. 15. № 3. P. 4–29.

*Schimmelfennig F.* NATO's Enlargement to the East: An Analysis of Collective Decision-Making: EAPC-NATO Individual Fellowship Report 1998–2000. 2000 // URL: <https://www.nato.int/acad/fellow/98-00/schimmelfennig.pdf> (дата обращения: 10.09.2023).

*Weber S.* Shaping the Postwar Balance of Power: Multilateralism in NATO // International Organization. 1992. Vol. 46. № 3. P. 633–680.

*Иванащенко Л. А.* Принцип равной безопасности и его значение для современного международного права // Советский ежегодник международного права. 1978. С. 63–64.

*Колобов О. А., Хохлышева О. О.* Система международной безопасности ООН и ее политико-правовое обеспечение // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2016. № 6. С. 125–129.

*Костин С. А.* Международно-правовые аспекты обеспечения коллективной безопасности в Европе: XX – начало XXI столетия. 2021 // URL: <https://izd-mn.com/PDF/54MNNPM20.pdf> (дата обращения: 10.09.2023).

Международное публичное право: учеб. / отв. ред. К. А. Бекашев. М.: ТК Велби; Проспект, 2005. 784 с.

Международное публичное право. Особенная часть: учеб. пособие / под ред. Ю. П. Бровки, Ю. А. Лепешкова, Л. В. Павловой. Мн.: Амалфея, 2011. 688 с.

*Собакин В. К.* Равная безопасность: Принцип равенства и одинаковой безопасности в современных международных отношениях. М.: Междунар. отношения, 1984. 240 с.

*Ступаков Н. В.* Приоритет норм и принципов международного права ООН в российско-китайских отношениях и Стратегия коллективной безопасности ОДКБ до 2025 года как ответная мера Варшавским стратегическим инициативам НАТО // Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право. 2016. № 4. С. 6–18.

**Наталия Олеговна Мороз** – кандидат юридических наук, заместитель заведующего кафедрой международного права Белорусского государственного университета. 220030, Республика Беларусь, Минск, просп. Независимости, д. 4. E-mail: [Nataliya.Maroz@gmail.com](mailto:Nataliya.Maroz@gmail.com).

ORCID: 0000-0001-5948-081X

## **The Principle of Equal and Indivisible Security in Contemporary International Law**

*The misuse of information technologies by states can pose significant risks to international security and stability, economic and social development. The implementation of the principle of equal and indivisible security in the context of international information security is becoming of particular significance.*

*The paper reveals the essence of the principle of equal and indivisible security as a special principle of international security law. The ideas about it in the doctrine of international law are analyzed, as well as various documents of international organizations (the Collective Security Treaty Organization, Shanghai Cooperation Organization, the Commonwealth of Independent States) and resolutions of the UN General Assembly in the relevant field, reports of the Group of Governmental Experts on Advancing Responsible State Behavior in Cyberspace in the Context of International Security. The author concludes, that the content of the principle under study is still being developed, and its exclusion from the draft Convention on International Information Security is not entirely justified. In this regard, it is proposed to include this principle in an international treaty devoted to issues of international information security; the author's formulation of the content of this principle is given.*

**Keywords:** *principle of equal and indivisible security, principle of equal and indivisible information security, information security, international information security, malicious use of information and communication technologies, information and communication technologies, international law*

### **Recommended citation**

Moroz N. O. Printsip ravnoi i nedelimoj bezopasnosti v sovremennom mezhdunarodnom prave [The Principle of Equal and Indivisible Security in Contemporary International Law], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2024, no. 1, pp. 14–23, DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-14-23.

### **References**

Bekyashev K. A. (ed.) *Mezhdunarodnoe publichnoe pravo* [International Public Law], Moscow, TK Velbi, Prospekt, 2005, 784 p.

Brovka Yu. P., Lepeshkov Yu. A., Pavlova L. V. (eds.) *Mezhdunarodnoe publichnoe pravo. Osobennaya chast'* [International Public Law. Special Part], Minsk, Amalfeya, 2011, 688 p.

Brichambaut M. P. de. *The Indivisibility of Euro-Atlantic Security: Presentation at the 18<sup>th</sup> Partnership for Peace Research Seminar*, 2010, available at: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/f/41452.pdf> (accessed: 10.09.2023).

Ellehuus R., Zagorski A. *Restoring the European Security Order*, 2019, available at: <https://russiancouncil.ru/papers/CSIS-RIAC-Ellehuus-Zagorski-RestoringEuropeanOrder.pdf> (accessed: 10.09.2023).

Ivanashchenko L. A. Printsip ravnoi bezopasnosti i ego znachenie dlya sovremennogo mezhdunarodnogo prava [The Principle of Equal Security and Its Significance for Modern International Law], *Sovetskii ezhegodnik mezhdunarodnogo prava*, 1978, pp. 63–64.

Kolobov O. A., Khokhlysheva O. O. Sistema mezhdunarodnoi bezopasnosti OON i ee politiko-pravovoe obespechenie [The UN International Security System and Its Political and Legal Support], *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo*, 2016, no. 6, pp. 125–129.

Kostin S. A. *Mezhdunarodno-pravovye aspekty obespecheniya kollektivnoi bezopasnosti v Evrope: XX – nachalo XXI stoletiya* [International Legal Aspects of Collective Security in Europe: XX – the Beginning of the XXI Century], 2021, available at: <https://izd-mn.com/PDF/54MNNPM20.pdf> (accessed: 10.09.2023).

Kvartalnov A. Indivisible Security and Collective Security Concepts: Implications for Russia's Relations with the West, *Central European Journal of International and Security Studies*, 2021, vol. 15, no. 3, pp. 4–29.

Schimmelfennig F. *NATO's Enlargement to the East: An Analysis of Collective Decision-Making: EAPC-NATO Individual Fellowship Report 1998–2000*, 2000, available at: <https://www.nato.int/acad/fellow/98-00/schimmelfennig.pdf> (accessed: 10.09.2023).

Sobakin V. K. *Ravnaya bezopasnost': Printsip ravenstva i odinakovoi bezopasnosti v sovremennykh mezhdunarodnykh otnosheniyakh* [The Principle of Equality and Equal Security in Modern International Relations], Moscow, Mezhdunar. otnosheniya, 1984, 240 p.

Stupakov N. V. *Prioritet norm i printsipov mezhdunarodnogo prava OON v rossiisko-kitaiskikh otnosheniyakh i Strategiya kollektivnoi bezopasnosti ODKB do 2025 goda kak otvetnaya mera Varshavskim strategicheskimi initsiativami NATO* [The Priority of the Norms and Principles of UN International Law in Russian-Chinese Relations and the CSTO Collective Security Strategy Until 2025 as a Response to NATO's Warsaw Strategic Initiatives], *Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo evraziiskikh gosudarstv: politika, ekonomika, pravo*, 2016, no. 4, pp. 6–18.

Weber S. *Shaping the Postwar Balance of Power: Multilateralism in NATO*, *International Organization*, 1992, vol. 46, no. 3, pp. 633–680.

**Nataliya Moroz** – candidate of juridical sciences, deputy head of the Department of International law, Belarusian State University. 220030, Republic of Belarus, Minsk, Independence ave., 4. E-mail: Nataliya.Maroz@gmail.com.

ORCID: 0000-0001-5948-081X

Дата поступления в редакцию / Received: 06.12.2023

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 12.02.2024

**В. Б. Евдокимов, П. Н. Петряев**

Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации  
(Москва)

## **ПРАВОВОЙ СТАТУС СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ**

В статье рассматриваются некоторые аспекты конституционного (государственного), административного и муниципального права, связанные со специфическим правовым статусом местных органов власти закрытого административно-территориального образования (ЗАТО). Авторами введена рабочая научная категория «специализированный муниципалитет», под которой подразумеваются органы муниципальной власти населенного пункта закрытого типа, а также сформулировано научное (юридическое) определение правового статуса названного муниципалитета. Правовой статус специализированных муниципалитетов рассматривается в качестве юридической основы их деятельности.

Авторы выдвигают и обосновывают тезис, согласно которому главной особенностью указанного правового статуса является его обусловленность целями и задачами стратегических градообразующих объектов ЗАТО. Эта особенность выражается в том, что, помимо решения вопросов местного значения, специализированные муниципалитеты проводят мероприятия, связанные с обеспечением условий для функционирования указанных градообразующих объектов. Кроме того, в статье выдвигаются и обосновываются положения о том, что данный правовой статус является смешанным и сочетает две составляющие: общую муниципальную и специализированную. Их сбалансированность обеспечивается системой внутренних и внешних взаимосвязей правового статуса, основанных на нормах различных отраслей права, а также на принципах государственного и муниципального строительства в сфере ЗАТО.

**Ключевые слова:** правовой статус, органы местного самоуправления, специализированный муниципалитет, закрытое административно-территориальное образование

### **Для цитирования**

Евдокимов В. Б., Петряев П. Н. Правовой статус специализированных муниципалитетов в Российской Федерации: общее и особенное // Российское право: образование, практика, наука. 2024. № 1. С. 24–29. DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-24-29.

УДК 342.553

DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-24-29

Более трех десятилетий реформ российского общества (1991–2023 гг.) глубоко затронули все сферы общественной жизни, кардинально перестроили государственную и политическую системы общества, механизм государства и систему государственного управления. В частности, сформировалась система органов местного самоуправления, включающая в себя местные органы власти различных видов, в том числе органы муниципальной власти закрытых административ-

но-территориальных образований (далее – ЗАТО). Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 80) относит к ЗАТО особые населенные пункты, на территории которых находятся стратегические государственные объекты.

Для реализации целей данной научной статьи ее авторами введена рабочая научная категория конституционного (государствен-

ного), муниципального и административного права «специализированный муниципалитет», под которой подразумеваются органы муниципальной власти ЗАТО. Использование термина «специализированный» обусловлено несколькими факторами, в первую очередь наличием у рассматриваемых муниципалитетов особого правового статуса. По мнению авторов, правовой статус специализированных муниципалитетов есть не только юридическая основа их деятельности, но и важнейшая составляющая научной концепции социально-правовой системы муниципальной власти в рассматриваемой сфере. Однако должного интереса к изучению указанного предмета юридическая наука не проявляет.

В частности, вне поля зрения исследователей остаются содержание и особенности правового статуса указанных муниципалитетов, разработка системы правовых критериев (признаков и характеристик) исследуемого правового статуса, без которых невозможны объективное изучение и юридическая оценка деятельности специализированных муниципалитетов как органов публичной власти [Ветренко, Шевченко 2020; Докучаева 2009; Лексин 2023; Файков, Байдаров 2021; Фролов 2010; Чёрная 2007].

Вместе с тем анализ теории и практики государственного строительства в сфере ЗАТО показывает, что совокупность специализированных муниципалитетов, т. е. органов муниципальной власти всех 38 ЗАТО страны, представляет собой исторически сложившуюся единую социально-правовую систему, которая, помимо решения вопросов местного значения, функционирует в таких важнейших сферах деятельности государства, как обеспечение обороноспособности и военной безопасности страны, развитие оборонно-промышленного комплекса, атомной энергетики и других передовых отраслей и направлений экономики и науки. С учетом ведомственной принадлежности стратегических объектов, являющихся для ЗАТО градообразующими, указанная социально-правовая система включает в себя специализированные муниципалитеты ЗАТО Минобороны России, ЗАТО Росатома и др.

Это, безусловно, отражает специфику правового статуса данных муниципалитетов и постоянно растущую важность каждого элемента названной социально-правовой систе-

мы в условиях повышения международной напряженности, вызванной безответственной и агрессивной внешней политикой государств-членов НАТО (Организации Североатлантического договора), в первую очередь Соединенных Штатов Америки [Соломонов 2014: 330].

При изучении поставленных вопросов мы применяли методы диалектики, элементы методики исследования различных сторон ЗАТО [Файков 2012: 29–30], а также теорию построения социально-правовых конструкций [Бабичев 2010].

Прежде всего нужно дать определение правового статуса специализированных муниципалитетов. Полагаем, что рассматриваемый правовой статус представляет собой объединенную едиными принципами, целями и задачами и направленную на формирование и организацию деятельности специализированных муниципалитетов совокупность норм различных отраслей права, в первую очередь конституционного (государственного), муниципального и административного. Таким образом, мы характеризуем данный правовой статус как юридический эквивалент социально-правового положения указанных муниципальных органов власти, как их нормативную и правовую основу. Это позволяет дать научную оценку различным сторонам правового статуса специализированных муниципалитетов, зафиксировать в рамках научного исследования объективные юридические процессы, явления и факты.

Выделим главную особенность исследуемого правового статуса: его обусловленность целями и задачами стратегических градообразующих объектов. Эта особенность выражается в том, что, помимо решения вопросов местного значения, специализированные муниципалитеты проводят мероприятия, связанные с обеспечением условий для функционирования указанных градообразующих объектов. Таким образом, правовой статус имеет смешанный характер, заключающийся в гармоничном сочетании его двух составляющих: 1) общей муниципальной, присущей всем органам местного самоуправления любых муниципальных образований, и 2) специализированной, характерной исключительно для специализированных муниципалитетов, располагающих специальными полномочиями в пределах закрытого муниципального образования.

Указанные составляющие правового статуса выделены условно, поскольку решение вопросов местного значения в деятельности специализированного муниципалитета направлено на реализацию прав и законных интересов всех жителей муниципального образования, в том числе персонала градообразующих объектов и членов их семей. В частности, на все население закрытого муниципального образования распространяются государственные и муниципальные программы социально-экономического и культурного развития ЗАТО. Что же касается специализированной составляющей, то ее исключение из правового статуса возможно только в случае упразднения ЗАТО [Шугрина 2008].

Наличие в правовом статусе указанных двух составляющих показывает, что специализированные муниципалитеты являются одним из видов органов муниципальной власти, имеющих особое правовое положение.

Возникает вопрос: чем должен обеспечиваться баланс между названными составляющими правового статуса? Мы полагаем, что он обеспечивается механизмом правового регулирования, которым в данном случае является система внутренних и внешних взаимосвязей правового статуса, основанных на нормах различных отраслей права (конституционного, муниципального, административного и др.), а также на принципах государственного и муниципального строительства в сфере ЗАТО.

По нашему мнению, внутренние взаимосвязи охватывают внутривидовые правовые отношения органов местного самоуправления закрытого муниципального образования, к которым относятся руководящие представительные, исполнительные и контрольные органы местной власти, формирующиеся смешанным путем: демократическим (выборным) и административно-муниципальным. Речь идет о правовом положении каждого из указанных субъектов права, включающем их компетенцию, взаимодействие, взаимный контроль, взаимную отчетность и т. п.

К внешним взаимосвязям отнесем правоотношения между специализированными муниципалитетами и органами государственной власти (в частности, руководством градообразующих стратегических объектов), общественными и религиозными объединениями, коммерческими организациями, а также другими юридическими и физическими лицами.

Каков характер отношений с местными органами власти муниципальных учреждений, предприятий и организаций, переданных в ведение специализированных муниципалитетов, например в процессе преобразования закрытого военного городка в закрытое муниципальное образование, либо созданных ими при реализации собственных полномочий? Анализ организационного и имущественного статуса указанных муниципальных учреждений, предприятий и организаций позволяет сделать вывод о смешанном характере их правовых отношений с местными органами власти, поскольку они построены и на внутренних, и на внешних взаимосвязях.

При этом их внутренние взаимосвязи обусловлены уставной и иной нормотворческой деятельностью специализированных муниципалитетов, являющихся собственниками данных юридических лиц. Исследование внешних взаимосвязей подтверждает тот факт, что рассматриваемые муниципальные учреждения, предприятия и организации не входят в структуру органов местного самоуправления и подчиняются не только специализированным муниципалитетам, но и органам государственного управления. В частности, муниципальные школы, детские сады, дома культуры, предприятия жилищно-коммунального хозяйства и прочие в своей работе выполняют требования федерального и регионального законодательства, а также нормативных правовых актов профильных министерств и ведомств.

Подобное сочетание внутренних и внешних взаимосвязей объединяет интересы государства и специализированных муниципалитетов, укрепляет единство системы публичной власти в сфере закрытых муниципальных образований. Кроме того, названная особенность правового статуса не только определяет все остальные его особенности, но и непосредственно влияет на модели и формы взаимодействия специализированных муниципалитетов с органами государственного управления.

Анализ теории и практики государственного, административного и муниципального строительства в сфере закрытых муниципальных образований, а также социально-правовой конструкции специализированных муниципалитетов позволяет выделить и остальные особенности исследуемого правового статуса, связанные со спецификой полномочий дан-

ных муниципалитетов, их независимостью от системы органов государственной власти, порядком взаимодействия с федеральными министерствами и ведомствами, в ведении которых находятся стратегические объекты, являющиеся для ЗАТО градообразующими, а также с органами государственного управления регионов, на территории которых созданы ЗАТО.

Критерии выделения указанного правового статуса могут быть использованы при исследовании правового положения органов местной власти закрытых населенных пунктов иного вида.

В частности, мы сравнили правовые статусы специализированных муниципалитетов и родственных им органов управления закрытых и обособленных военных городков, а также органов администрации города и комплекса «Байконур» (данная территория временно арендуется Российской Федерацией у Республики Казахстан), имеющих исторические и правовые связи, обусловленные едиными задачами по обеспечению надлежащего функционирования градообразующих стратегических объектов. Нами были установлены отличительные черты исследованных правовых статусов, обусловленные в основном особенностями механизма правового регулирования организации и деятельности каждого из органов власти указанных видов.

Как мы указывали выше, совокупность специализированных муниципалитетов всех ЗАТО страны представляет собой единую социально-правовую систему, которая, помимо решения вопросов местного значения, функционирует в ряде важнейших сфер деятельности государства. Вместе с тем анализ этой системы показывает, что у нее есть некоторые особенности, обусловленные ведомственной спецификой правовых статусов специализированных муниципалитетов. Такая специфика связана с разной подведомственностью и разнообразием стратегических объектов общегосударственного значения, являющихся для ЗАТО градообразующими.

В частности, компетенция специализированных муниципалитетов ЗАТО Минобороны России реализуется в интересах соответствующих объектов данного ведомства. В связи с этим названные специализированные муниципалитеты, по существу, включены в ту часть механизма государства, которая занимается вопросами поддержания военной безопасности и обороноспособности страны.

---

**Совокупность специализированных муниципалитетов всех ЗАТО страны представляет собой единую социально-правовую систему, которая, помимо решения вопросов местного значения, функционирует в ряде важнейших сфер деятельности государства**

---

Рассматривая аналогичным образом правовой статус специализированных муниципалитетов ЗАТО Росатома, мы пришли к выводу о том, что компетенция указанных муниципалитетов включает в себя вопросы обеспечения условий для надлежащего функционирования градообразующих объектов Росатома. На этом основании данные муниципалитеты отнесены к той части механизма государства, которая функционирует в сфере атомной энергетики и экономической безопасности страны.

Изложенное показывает, что ведомственная специфика правовых статусов специализированных муниципалитетов находит отражение в содержании и объеме их полномочий. Помимо компетенции общего муниципального характера, указанные муниципалитеты наделены специфическими, присущими только им полномочиями. Эти полномочия обусловлены организационно-правовой и функциональной связью специализированных муниципалитетов с градообразующими объектами, а также наличием у данных муниципальных органов специальных полномочий, необходимых для управления особо важными территориями.

### Список литературы

Бабичев И. В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М.: Норма, 2011. 336 с.

Ветренко И. А., Шевченко С. А. Специфика организации местного самоуправления на отдельных территориях Российской Федерации: политологический анализ // Вестник Омского университета. Сер. Исторические науки. 2020. Т. 7. № 1. С. 131–141.

Докучаева Е. Н. Прокурорский надзор за исполнением федерального законодательства на особо режимных объектах: предприятиях оборонно-промышленного комплекса: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 193 с.

Лексин И. В. Распределение компетенции между уровнями публичной власти в современной России: практическое состояние и нормативное закрепление // Федерализм. 2023. № 28. С. 5–30.

Соломонов Ю. С. Стратегическая цель. События и размышления. М.: Издат. дом А4, 2014. 496 с.

Файков Д. Ю. Закрытые административно-территориальные образования. Системные трансформации: моногр. Саров: ФГУП «РФЯЦ-ВНИИЭФ», 2012. 394 с.

Файков Д. Ю., Байдаров Д. Ю. Новый подход к развитию закрытых атомных городов // Регионалистика. 2021. Т. 8. № 4. С. 22–35.

Фролов А. В. Продовольственная безопасность закрытого административно-территориального образования: экономические аспекты: дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2010. 160 с.

Чёрная А. Г. Управление маркетингом инноваций на предприятиях закрытых административно-территориальных образований: дис. ... канд. экон. наук. М., 2007. 201 с.

Шугрина Е. С. Выявление признаков муниципального образования как гарантия определения территориальных пределов права на осуществление местного самоуправления // Городское управление. 2008. № 9. С. 34–43.

**Вячеслав Борисович Евдокимов** – доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 117218, Российская Федерация, Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34. E-mail: [vevdokimov@list.ru](mailto:vevdokimov@list.ru).

ORCID: 0000-0002-7420-4124

**Павел Николаевич Петряев** – полковник юстиции в запасе Военного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Ракетным войскам стратегического назначения. 143010, Российская Федерация, Власиха, ул. Заозёрная, д. 41. E-mail: [pavelpetryaev@mail.ru](mailto:pavelpetryaev@mail.ru).

ORCID: 0009-0006-8791-7031

### **Legal Status of Specialized Municipalities in the Russian Federation: General and Specific**

*The paper examines some aspects of constitutional (state), administrative and municipal law related to the specific legal status of local authorities of a closed administrative-territorial entity (CATE). The authors have introduced the working category of specialized municipality, which means municipal authorities of a closed-type settlement, and have also formulated a scientific (legal) definition of the legal status of the specified municipality. This legal status is considered as the legal basis for the activities of the specialized municipalities.*

*The authors substantiate the thesis that the main feature of this legal status is its conditionality by the goals and objectives of the strategic city-forming objects of CATEs. This feature is expressed in the fact that, in addition to resolving issues of local importance, specialized municipalities carry out activities related to ensuring conditions for the functioning of these city-forming objects. In addition, the authors state, that the specified legal status is of a mixed nature, it consists of two components – a general municipal one, and a specialized one. Their balance is ensured by the system of internal and external relationships of legal status based on legal norms of various branches of law, as well as the principles of state and municipal construction in the field of closed administrative territories.*

**Keywords:** legal status, local government, specialized municipality, closed administrative-territorial entity

### Recommended citation

Evdokimov V. B., Petryaev P. N. Pravovoi status spetsializirovannykh munitsipalitetov v Rossiiskoi Federatsii: obshchee i osobennoe [Legal Status of Specialized Municipalities in the Russian Federation: General and Specific], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2024, no. 1, pp. 24–29, DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-24-29.

### References

Babichev I. V. *Munitsipal'noe pravo: sistemno-strukturnyi analiz yuridicheskikh konstruksii* [Municipal Law: A System-Structural Analysis of Legal Structures], Moscow, Norma, 2011, 336 p.

Chernaya A. G. *Upravlenie marketingom innovatsii na predpriyatiyakh zakrytykh administrativno-territorial'nykh obrazovaniy* [Innovation Marketing Management at Enterprises of Closed Administrative-Territorial Entities]: cand. econ. sc. thesis, Moscow, 2007, 201 p.

Dokuchaeva E. N. *Prokurorskii nadzor za ispolneniem federal'nogo zakonodatel'stva na osobo rezhimnykh ob'ektakh: predpriyatiyakh oboronno-promyshlennogo kompleksa* [Prosecutor's Supervision over the Implementation of Federal Legislation at High-Security Facilities: Enterprises of the Military-Industrial Complex]: cand. jur. sc. thesis, Moscow, 2009, 193 p.

Faikov D. Yu. *Zakrytye administrativno-territorial'nye obrazovaniya. Sistemnye transformatsii* [Closed Administrative-Territorial Formations. System Transformations], Sarov, FGUP «RFYaTs-VNIEF», 2012, 394 p.

Faikov D. Yu., Baidarov D. Yu. *Novyi podkhod k razvitiyu zakrytykh atomnykh gorodov* [A New Approach to the Development of Closed Nuclear Cities], *Regionalistika*, 2021, vol. 8, no. 4, pp. 22–35.

Frolov A. V. *Prodovol'stvennaya bezopasnost' zakrytogo administrativno-territorial'nogo obrazovaniya: ekonomicheskie aspekty* [Food Security of a Closed Administrative-Territorial Entity: Economic Aspects]: cand. econ. sc. thesis, Saint Petersburg, 2010, 160 p.

Leksin I. V. *Raspredelenie kompetentsii mezhdru urovnymi publichnoi vlasti v sovremennoi Rossii: prakticheskoe sostoyanie i normativnoe zakreplenie* [Distribution of Competence between Levels of Public Authority in Modern Russia: Practical State and Normative Consolidation], *Federalizm*, 2023, no. 28, pp. 5–30.

Solomonov Yu. S. *Strategicheskaya tsel'. Sobytiya i razmyshleniya* [Strategic Goal. Events and Reflections], Moscow, Izdat. dom A4, 2014, 496 p.

Shugrina E. S. *Vyyavlenie priznakov munitsipal'nogo obrazovaniya kak garantiya opredeleniya territorial'nykh predelov prava na osushchestvlenie mestnogo samoupravleniya* [Identification of Signs of a Municipal Formation as a Guarantee of Determining the Territorial Limits of the Right to Exercise Local Self-Government], *Gorodskoe upravlenie*, 2008, no. 9, pp. 34–43.

Vetrenko I. A., Shevchenko S. A. *Spetsifika organizatsii mestnogo samoupravleniya na otdel'nykh territoriyakh Rossiiskoi Federatsii: politologicheskii analiz* [Specifics of the Organization of Local Self-Government in Certain Territories of the Russian Federation: A Political Analysis], *Vestnik Omskogo universiteta. Ser. Istoricheskie nauki*, 2020, vol. 7, no. 1, pp. 131–141.

**Vyacheslav Evdokimov** – doctor of juridical sciences, professor, chief researcher of the Department of constitutional law, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. 117218, Russian Federation, Moscow, B. Cheremushkinskaya str., 34. E-mail: vevdokimov@list.ru.

ORCID: 0000-0002-7420-4124

**Pavel Petryaev** – applicant, colonel of justice in reserve, Military Investigation Department of the Investigative Committee of the Russian Federation for Strategic Missile Forces. 143010, Russian Federation, Vlasikha, Zaozernaya str., 41. E-mail: pavelpetryaev@mail.ru.

ORCID: 0009-0006-8791-7031

Дата поступления в редакцию / Received: 11.01.2024

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 19.02.2024

**Д. М. Лифанов, С. Д. Хазанов**  
Уральский государственный  
юридический университет им. В. Ф. Яковлева  
(Екатеринбург)

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА\***

В статье освещаются актуальные вопросы определения, правового обеспечения и реализации специальных административно-правовых режимов и их влияния на функционирование государственно-правовых институтов. Обозначены некоторые современные тенденции и перспективы развития чрезвычайного законодательства в условиях кризисных ситуаций, ставшие предметом обсуждения на III Межрегиональной научно-практической конференции, посвященной памяти заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Д. Н. Бахраха, на тему «Административно-правовые режимы в деятельности публичной администрации» (15 ноября 2023 г., Екатеринбург, УрГЮУ им. В. Ф. Яковлева). Приводятся тезисы выступлений участников конференции и высказывается собственная позиция по отдельным дискуссионным вопросам.

Авторы обращают внимание на то, что организационно-правовыми средствами, которые составляют основу функционирования публичной администрации, являются специальные административно-правовые режимы, в том числе военного положения, чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации, правовые режимы противодействия терроризму, экстремистской деятельности, закрытого административно-территориального образования, а также смешанные правовые режимы, применяемые в сферах инновационной деятельности государства, предпринимательской и иной экономической деятельности. Рассмотрены особенности и проблемы правовой регламентации специальных административно-правовых режимов, разграничения ординарного (обычного) и экстраординарного государственно-управления и ряд других теоретических и практических вопросов, связанных с правовыми режимами деятельности публичной администрации.

**Ключевые слова:** административно-правовые режимы, публичная администрация, чрезвычайное законодательство, кризисные ситуации, экстраординарное государственное управление, конференция

### **Для цитирования**

Лифанов Д. М., Хазанов С. Д. Административно-правовые режимы в деятельности публичной администрации: правовое регулирование и правоприменительная практика // Российское право: образование, практика, наука. 2024. № 1. С. 30–44. DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-30-44.

УДК 342.9

DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-30-44

Одними из важнейших функций публичной администрации и одновременно приоритетными направлениями государственной политики, непременным условием дальнейшего

социально-экономического развития Российской Федерации являются обеспечение общественной безопасности и охрана общественного порядка. Концепцией общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 20 ноября 2013 г.) определено, что систему обеспечения общественной безопасности составляет совокупность по-

\* Статья подготовлена в рамках научного проекта «Экстраординарные правовые режимы деятельности публичной администрации: проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной практики».

литических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на предупреждение, ликвидацию и (или) минимизацию последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (подп. «в» п. 5). К числу основных угроз возникновения чрезвычайных ситуаций Концепция относит стихийные бедствия, связанные с опасными природными явлениями и пожарами, происшедшими на водных объектах, техногенные аварии и террористические акты, снижение уровня безопасности вследствие износа объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств, гидротехнических сооружений, наличие ядерно и радиационно опасных объектов и опасных производственных объектов (пп. 18, 19, 24 Концепции).

Вместе с тем анализ статистической информации о количестве чрезвычайных ситуаций свидетельствует о снижении их количества в 2022 г. по сравнению с 2021 г. на 37,31 % (в 2021 г. зафиксировано 386 чрезвычайных ситуаций)<sup>1</sup>.

Очевидно, что обеспечение безопасности личности, общества и государства не исчерпывается мероприятиями, направленными на предупреждение, ликвидацию и (или) минимизацию последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Организационно-правовыми средствами, которые составляют основу функционирования публичной администрации в кризисных ситуациях, также являются специальные административно-правовые режимы (далее – САПР) военного, чрезвычайного положения, противодействия терроризму, экстремистской деятельности, закрытого административно-территориального образования. Административно-правовой режим предусматривает порядок реализации субъективных публичных прав и юридических обязанностей и гарантий, обеспечивающих их защиту, определяет полномочия органов публичной власти, их должностных лиц, организаций, учреждений и иных субъектов, наделенных публично значимыми функциями, в определенной сфере деятельности.

<sup>1</sup> Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2022 году» // URL: <https://mchs.gov.ru/uploads/document/2023-05-19/f632a8be1f2ec57b78712234d5cfc06b.pdf> (дата обращения: 01.03.2024).

Как отмечал Д. Н. Бахрах, САПР представляют собой особые правовые режимы, которые действуют в сфере публичного права управления и основное назначение которых состоит в обеспечении конституционной безопасности, функционирования объектов, представляющих повышенную опасность или имеющих большое государственное значение; в определении порядка реализации прав и обязанностей, условий жизнедеятельности на территориях, где проводятся специальные мероприятия, а также на территориях, которые являются специальными зонами государственно-правовой охраны; в установлении порядка пользования предметами, представляющими повышенную общественную опасность или содержащими сведения, составляющие государственную тайну; в обеспечении прав граждан и организаций в условиях чрезвычайных ситуаций; в нормализации обстановки, восстановлении правопорядка, создании условий для эффективной деятельности органов исполнительной власти при осуществлении ими управленческих, контрольных и надзорных полномочий [Бахрах 2000: 412–413].

Необходимо подчеркнуть, что САПР носят комплексный характер, так как связаны с применением норм не только конституционного, административного, финансового права, но и иных отраслей права [Бахрах 2000: 415; Малько, Лиманская 2013: 123]. При этом следует принимать во внимание отраслевую структуру регулирования, необходимую для совершенствования порядка реализации САПР, поскольку законодатель по-разному определяет категорию «правовой режим» в зависимости от отраслевой принадлежности [Демина 2017: 78]. Могут возникать коллизионные вопросы, связанные с установлением формального приоритета конкретного нормативного акта в условиях реализации отдельных экстраординарных (особых) правовых режимов.

Например, основания введения САПР не определены в Федеральных законах от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». В данном случае при регулировании указанных правоотношений представляется

возможным применить аналогию и бланкетные юридические конструкции, которые определяют обстоятельства (случаи), служащие основанием для введения САПР.

Некоторые тенденции и перспективы развития чрезвычайного законодательства в условиях кризисных ситуаций стали предметом обсуждения на III Межрегиональной научно-практической конференции, посвященной памяти заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Д. Н. Бахраха, на тему «Административно-правовые режимы в деятельности публичной администрации». Обращаясь с приветственным словом к участникам конференции, заведующий кафедрой административного права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева, доцент С. Д. Хазанов отметил, что на современном этапе развития российской юриспруденции Д. Н. Бахрах одним из первых начал разрабатывать теорию административно-правовых режимов, опубликовав значительное число работ по данной проблематике [Бахрах 1993: 279; Бахрах 1996: 202]. Впервые в учебно-методической литературе, а именно в учебнике для вузов «Административное право России» [Бахрах 2001: 410–574] появилась глава, посвященная административно-правовым режимам в деятельности публичной администрации. В 1992 г. опубликовано учебное пособие «Правовой режим чрезвычайного положения», в котором «дана характеристика сущности и разновидностей режима чрезвычайного положения, особенностей административно-правового регулирования и правового положения граждан в условиях чрезвычайного положения» [Бахрах, Хазанов 1992].

В последующих своих научных работах Д. Н. Бахрах неоднократно возвращался к вопросам правового регулирования административно-правовых режимов, в том числе экстраординарных (особых) правовых режимов. Например, он переосмысливал такую юридическую категорию, как законность, определенным образом ставил акценты в понимании социалистической, а точнее, правовой законности как наличия достаточного количества юридических норм высокого качества (и самой *правомерности юридически установленных норм*), а затем их строгого соблюдения всеми субъектами права. Таким

образом, правовой режим законности в сфере государственного управления предполагает наличие развитой правовой основы как совокупности юридических норм, обеспечивающих господство закона, полноту и дифференцированность нормативной системы, ее стабильность, непротиворечивость, использование высокой юридической техники [Бахрах 1992: 8]. Не углубляясь в изучение сущностных особенностей критериев, которые позволяют определять законность как административно-правовой режим, важно отметить, что есть значительное количество разнообразных подходов к пониманию сущности и функционального значения категории «правовой режим» [Беляева 2013: 5], включая методологию отраслевых юридических наук в исследовании административно-правовых режимов.

Проблематика административно-правовых режимов в деятельности публичной администрации всегда представляла интерес для исследователей в советский период, переходное время на рубеже двух тысячелетий и в настоящее время. По мнению А. В. Винницкого, прозвучавшему в ходе дискуссии на научно-практической конференции, сегодня в условиях возникновения турбулентности и кризисных ситуаций чрезвычайно велика потребность в качественном осмыслении института административно-правовых режимов и экспертной проработке тех сложных юридико-фактических ситуаций, которые могут возникать в деятельности публичной администрации. Категория «административно-правовой режим» предполагает поиск конкретных элементов специального правового режима, формирование основных подходов к его пониманию в контексте сущностных свойств, общих закономерностей функционирования, динамики развития и т. д. Экстраординарные ситуации, обуславливающие необходимость введения САПР, вынуждают публичную администрацию решать возникающие проблемы *одномоментно с использованием особого юридического инструментария*.

Действительно, в структуре административно-правового режима могут быть выделены различные элементы: правовая основа, основания введения, процессуальные аспекты введения, функционирования и отмены режима, комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, со-

держательный, компетенционный и статусный компоненты [Зиборов 2016: 11]. Вместе с тем ряд авторов считает более целесообразным выделять цель, объекты, субъекты и административно-правовые средства (включая систему гарантий, обеспечивающих административно-правовой режим) [Ноздрачев 2017; Степанов 2022], а также методы воздействия, систему нормативной регламентации [Соболев 2017: 59]. Поскольку административно-правовой режим проявляется в динамике его развития как «самого подвижного элемента административно-правового регулирования» [Ноздрачев, Стародубова 2016: 150], полагаем, что решение вопроса о содержательном наполнении исследуемых правовых режимов исходит прежде всего из их функционально-целевого предназначения и объективной направленности, которые определяют другие, производные от основных элементы режимного регулирования.

В рамках III Межрегиональной научно-практической конференции были рассмотрены вопросы, касающиеся понимания структуры и содержания административно-правовых режимов, их правового обеспечения, механизмов защиты прав и законных интересов граждан и организаций в условиях кризисных ситуаций, административного усмотрения (дискреции) и разграничения полномочий органов публичной власти в части установления и реализации экстраординарных правовых режимов, административной ответственности за нарушения требований экстраординарных правовых режимов.

С точки зрения понимания экстраординарных (особых) административно-правовых режимов можно выделить два базовых методологических подхода, основанных на широком<sup>1</sup> и узком их определении как способов (механизмов), которые применяются публичной администрацией в случае возникновения угроз [Алексеев 1989; Петрухин 1993; Старостин 2000; Зырянов 2016; Ноздрачев 2017]. При этом ученые по-разному опреде-

ляют разновидности экстраординарных (особых) административно-правовых режимов<sup>2</sup>.

С одной стороны, предлагается различать режимы чрезвычайного положения, военного положения, контртеррористической операции и режим, устанавливаемый в условиях действия чрезвычайной ситуации [Кувырченкова 2017: 85]. Анализ российского чрезвычайного законодательства позволяет обозначить, как минимум, пять специальных административно-правовых режимов: военное положение, чрезвычайное положение, чрезвычайную ситуацию, правовые режимы противодействия терроризму, экстремистской деятельности. Как отмечает М. И. Агабалаев, указанные режимы образуют особую категорию режимного регулирования, характеризуются комплексным межотраслевым содержанием и направлены на ликвидацию угроз высокой степени общественной опасности [Агабалаев 2013: 19]. Зачастую к ним также относят правовой режим закрытого административно-территориального образования [Зырянов 2016: 76; Старостин 2022], поскольку он закреплен соответствующим федеральным законом и предполагает установление таких ограничений, которые предусмотрены и другими САПР. На наш взгляд, чрезвычайность режима ЗАТО проявляется в расширении экстраординарных полномочий органов местного самоуправления ЗАТО в случае возникновения чрезвычайных ситуаций<sup>3</sup>.

С другой стороны, в юридической литературе выделяются смешанные правовые режимы, в том числе особый административно-правовой режим осуществления экономической деятельности как сложная административно-правовая категория, институционально связанная «не только с регулированием экономических отношений и национальными экономическими интересами России, но и с ключевыми институтами административного права» [Ткачева 2018: 10]. В своем докладе по вопросу о систематизации САПР О. С. Поздеева среди прочего

<sup>1</sup> Так, в отечественной науке административного права сущность административно-правовых режимов определяется с позиции «внутригосударственных мер, которые необходимы для предотвращения и устранения какой-либо угрозы существующему правопорядку, общественной и государственной безопасности, жизни и здоровью людей, окружающей среде и другим публичным интересам» [Ноздрачев 2017: 103].

<sup>2</sup> Например, Д. Н. Бахрах и С. Д. Хазанов выделяют военное, чрезвычайное и «особое» положение, которое включает в себя режимы, устанавливаемые публичной администрацией в связи с возникновением чрезвычайных ситуаций криминогенного, природного, экологического и техногенного характера и др. [Бахрах 2000: 428].

<sup>3</sup> Часть 2 ст. 4 Закона РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании».

также обозначила правовые режимы изоляторов временного содержания, следственных изоляторов, особых экономических зон<sup>1</sup>, территорий опережающего развития<sup>2</sup> и т. д. Таким образом, административно-правовой режим предполагает установление не только особых условий, связанных с ограничениями прав и свобод граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, но и преференций для участия в инвестиционной деятельности, строительстве, промышленности и иных видах деятельности. Однако возникает закономерный вопрос о том, можно ли отнести подобные правовые режимы к разряду экстраординарных (особых) правовых режимов.

Анализируя положения Федеральных законов «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», «О территориях опережающего развития в Российской Федерации», Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток», постановления Правительства Республики Башкортостан от 5 октября 2010 г. № 378 «О создании энергомашиностроительного кластера в Республике Башкортостан», О. С. Поздеева высказала мысль о том, что цель новых административно-правовых режимов, применяемых в сферах инновационной деятельности государства, предпринимательской деятельности, несколько иная: оптимизация баланса между частными и публичными интересами, определение преференций для участников отношений, формирование инфраструктуры инновационной деятельности, определение правового статуса ее объектов и субъектов, формирование системы поддержки, разработки и реализации программ инновационного развития.

В качестве причин появления новых административно-правовых режимов докладчик выделила следующие: дальнейшее научно-техническое развитие (появление новых технологий и производств, повышение скоростей транспорта, активное использование радиоактивных, высокотоксичных и других веществ и предметов), воздействие вредных

экологических факторов (например, загрязнение окружающей природной среды, эпидемии, рост смертности), проявления экономического кризиса (безработица, инфляция, уход из РФ иностранных компаний и капитала), возрастание экономической, политической и социальной напряженности. Таким образом, указанные правовые режимы из-за их юридических свойств не относятся к экстраординарным (особым) режимам деятельности публичной администрации [Тарасенко 2021], однако имеют функционально-целевое назначение и объективную направленность, которые определяют содержание основных элементов механизма режимного регулирования.

Особенностью нормативной регламентации САПР является то, что положения о них закреплены в разных по юридической силе нормативных правовых актах. САПР могут, во-первых, быть составной частью общих тематических федеральных законов<sup>3</sup>, подзаконных актов федеральных органов исполнительной власти<sup>4</sup>; во-вторых, отражаться в специальных нормативных правовых актах<sup>5</sup>; в-третьих, закрепляться на региональном уровне, обеспечивая возможность детализировать полномочия органов публичной власти субъектов РФ в рассматриваемой сфере<sup>6</sup>.

В носящий момент в сфере административно-правовых режимов действует более сорока федеральных законов, десятки нормативных правовых актов Президента РФ, более сотни постановлений Правительства

<sup>3</sup> См., например: Федеральные законы от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 «О Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

<sup>5</sup> См., например: Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»; постановление Правительства РФ от 24 февраля 1999 г. № 208 «Об утверждении Положения о зоне защитных мероприятий, устраиваемой вокруг объектов по хранению химического оружия и объектов по уничтожению химического оружия».

<sup>6</sup> Например, в Республике Башкортостан создан машиностроительный кластер Республики Башкортостан, где специальные правовые режимы деятельности публичной администрации представлены в региональном аспекте (Машиностроительный промышленный кластер Республики Башкортостан // URL: <http://ak-rb.ru/klastery/mashinostroitelnyj-klaster/> (дата обращения: 04.03.2024).

<sup>1</sup> Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации».

РФ, значительное количество нормативных актов субъектов РФ, приказов МВД России и других органов публичной власти. По справедливому замечанию Я. С. Анкудиновой, наличие такого массива нормативных актов усложняет правоприменительную практику и приводит к появлению различных правовых коллизий. Кодификация нормативных актов, регулирующих общественные отношения в данной сфере, представляет собой один из наиболее эффективных способов преодоления указанной проблемы. В связи с этим Я. С. Анкудинова предложила разработать и принять кодекс гражданской защиты населения.

Кроме того, возникновение чрезвычайных ситуаций позволило выявить ряд актуальных проблем, не нашедших разрешения в правовом регулировании последствий чрезвычайных ситуаций и повлекших неоднозначное правоприменение. Отсутствие нормативного закрепления понятия «лицо, пострадавшее от чрезвычайных ситуаций» приводит к правовой неурегулированности при отнесении граждан отдельных групп к лицам данной категории. Исходя из этого целесообразно на законодательном уровне определить правовой статус физических лиц – волонтеров, а также порядок привлечения их к ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

В этом контексте особое значение имеют вопросы реализации САПР в отдельных сферах публичного управления. Например, одними из наименее исследованных в области административного и образовательного права и недостаточно разработанных в российском законодательстве являются специальные административно-правовые режимы в сфере образования и соответствующие административные процедуры и регламенты. С точки зрения правового статуса педагогического работника, его функций в кризисных ситуациях он рассматривается только с позиций трудового права, при этом входя в число субъектов образовательных правоотношений, он занимает важное место в иерархии исполнения управленческих решений [Артемьева, Трошкина 2012; Сырых, Насонкин 2019; Рожков 2020]. В связи с этим исследование административно-правового регулирования образовательных отношений через призму особых правовых режимов необходимо для повышения эффективности управления в сфере образования и реализации ака-

демических прав, традиционно относимых к категории административных [Кочерга, Братановский 2016: 236].

В докладе, посвященном изучению САПР в сфере образования и проблемам реализации конституционных прав в сфере образования, С. В. Барабанова обратила внимание на то, что САПР в сфере образования включают в себя такие режимы, как информационная открытость, электронное обучение, цифровая образовательная среда, противодействие коррупции и др.

Реализация конституционных прав в рамках любого ограничительного правового режима обусловлена серьезными изменениями общественных отношений, тех возможностей и свобод, на которые граждане рассчитывают в силу Конституции РФ. В связи с тем что постановлением Правительства РФ от 11 октября 2023 г. № 1678 утверждены новые правила использования дистанционных образовательных технологий и электронного обучения при реализации образовательных программ, актуализировались вопросы их интеграции в образовательный процесс. Изменения, внесенные Федеральными конституционными законами от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении», от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», были незначительными. Между тем переход образовательных организаций к использованию дистанционных образовательных технологий и электронного обучения требует глубокого научного осмысления, поскольку проблематика использования информационных технологий в сфере образования стала приобретать дискриминационный характер. Так, в период пандемии коронавирусной инфекции в Республике Татарстан было возбуждено порядка 150 тыс. дел, связанных с нарушением ст. 6.3 КоАП, что предопределило необходимость последующего внедрения в образовательный процесс дистанционных образовательных технологий и электронного обучения.

Завершая выступление, С. В. Барабанова подчеркнула, что постановление Правительства РФ от 11 октября 2023 г. № 1678 не соответствует основным трендам, которые сложились в 2020 г. в связи с пандемией коронавирусной инфекции. В частности, в постановлении Правительства РФ не закре-

плены положения, регламентирующие педагогический труд в условиях использования дистанционных образовательных технологий и электронного обучения, возможность применения дистанционных образовательных технологий и электронного обучения при очной форме обучения (при условии взаимозаменяемости с другими формами обучения), и ряд других. Представляется, что отсутствие указанных норм вызвано тем, что, во-первых, разработанные Правительством РФ Правила относятся к сфере административно-правового регулирования и не влекут за собой возникновение, изменение или прекращение трудовых правоотношений педагогических работников; во-вторых, в силу п. 1 Правил применение настоящих Правил допускается при реализации образовательных программ, т. е. в отношении обучающихся всех форм обучения по учебным дисциплинам соответствующего профиля.

Некоторые докладчики рассматривали порядок реализации отдельных контрольно-надзорных мероприятий как специальный административно-правовой режим, а точнее, режим государственного контроля (надзора) в сфере высшего образования.

В частности, Е. П. Коцюрко обозначила необходимость консолидировать множество существующих видов правового мониторинга посредством сокращения их количества и трансформации их в отдельный административно-правовой режим. Представленный в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон о государственном контроле (надзоре) и Положении о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования (утв. постановлением Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 997; далее – Положение о контроле в сфере образования) управленческий инструментарий является недостаточным. Неоднородность действующего нормативного правового регулирования предопределила использование разных подходов к позиционированию мониторинга применительно к контрольной (надзорной) деятельности, включая определение мониторинга как разновидности наблюдения, метода, режима и даже инновационной формы контроля (надзора), а также способа оценки его эффектив-

ности [Агамагомедова 2022: 64–65]. В Законе о государственном контроле (надзоре) мониторинг не только закреплен в качестве вида контрольного (надзорного) мероприятия без взаимодействия («наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности)» в ст. 74), но и регламентирован отдельной главой 18 как специальный режим дистанционного государственного контроля (надзора).

Таким образом, имеющаяся модель нормативной регламентации мониторинга как специального режима государственного контроля (надзора) в сфере образования, по мнению докладчика, не отвечает данным условиям и не позволяет учесть специфику системы управляющего воздействия в сфере образования, обусловленную объективной необходимостью участия в данном воздействии институтов гражданского общества, бизнеса и профессионального сообщества, а также накопленный опыт правового регулирования и применения специального управленческого инструментария в сфере образования (включая мониторинг системы образования, механизмы общественного и профессионального контроля, самообследование).

Очевидно, что мониторинг как специальный режим государственного контроля (надзора) в достаточной степени регламентирован Законом о государственном контроле (надзоре), а недостающие нормы применительно к образовательной деятельности выполняются Положением о контроле в сфере образования. Тем не менее возникает ряд вопросов. Какова роль механизмов общественного и профессионального контроля в реализации мониторинга как САПР в сфере образования? Относится ли самообследование к действиям, которые могут осуществляться в рамках контрольно-надзорных мероприятий при проверке соблюдения обязательных требований в сфере образования. Полагаем, что ответы, которые могут быть получены на эти и другие релевантные вопросы, определяют необходимость внесения соответствующих дополнений в Положение о контроле в сфере образования.

Актуальным вопросом, возникающим при определении содержания института специальных (особых) административно-правовых режимов, является разграничение обычного (обычного) и экстраординарного госу-

дарственного управления. Исследуя возможности экстраординарного государственного управления с использованием системного подхода, Л. А. Мицкевич в своем докладе выделила следующие отличительные признаки экстраординарного управления: 1) особые основания введения (кризисы, неблагоприятные изменения окружающей среды, угрозы существованию государства и др.); 2) усиление регулирующего воздействия государства, существенное изменение правового положения субъектов; 3) расширение полномочий государственных органов; 4) введение особых форм управления (режимов) в отдельных сферах или на отдельных территориях; 5) доминирование метода принуждения в сочетании с дополнительным стимулированием и мерами поддержки, ограниченный период действия. Названные признаки позволяют детально описать каждый элемент управленческой цепочки, связанной с экстраординарным управлением, а именно цель, задачи (подцели), функции (полномочия), методы и формы.

Взаимосвязанность указанных элементов обеспечивает структурную (институциональную) и функциональную стабильность системы управления. При этом в условиях экстраординарного государственного управления приоритетными становятся такие функции, как мобилизация ресурсов, их аккумуляция и перераспределение, оперативное планирование. Таким образом, формулируются новые положения правового регулирования, поскольку ситуационное («спящее») законодательство не охватывает все правоотношения, а юрисдикционная функция, направленная на обеспечение правопорядка и общественной безопасности, и функции государственного контроля (надзора), оказания государственных услуг носят вторичный характер. Полагаем, что, помимо указанных функций, необходимо выделять функции публичной администрации в области социального, финансового обеспечения по устранению причин и последствий обстоятельств, послуживших основанием для введения САПР, координации деятельности подведомственных органов, организаций и учреждений, а также функции, связанные с изменением административно-хозяйственной деятельности (о чем будет сказано ниже).

Что касается иных признаков экстраординарного управления, то соответственно

новым функциям создаются чрезвычайные органы, среди которых большую роль начинают играть милитаризованные органы, происходят перераспределение полномочий с децентрализацией ответственности, расширение подзаконного нормотворчества, административного усмотрения и оперативной самостоятельности, упрощение административных процедур. Завершая выступление, Л. А. Мицкевич отметила, что новые методы и формы экстраординарного государственного управления характеризуются использованием организационных форм, актов рекомендательного и информирующего характера, одновременно происходит ограничение прав граждан подзаконными актами.

Дополнением институциональной методологии исследования элементов категориального аппарата экстраординарных (особых) правовых режимов является доклад Н. А. Морозовой на тему «Понятие экстраординарного государственного управления».

В качестве отправной точки для характеристики ординарного управления выбран «режим законности», т. е. такое состояние общественных отношений, когда поведение всех субъектов соответствует требованиям закона, а все правоотношения развиваются в рамках правовых предписаний. В ординарное государственное управление могут входить специальные, в том числе чрезвычайные, правовые режимы – как совокупность юридических и организационных средств, обеспечивающих устойчивость и эффективность правового регулирования в особых условиях (при чрезвычайных обстоятельствах). Целью введения как особых, так и чрезвычайных правовых режимов является ускоренное устранение обстоятельств, влияющих на нормальное существование личности, общества и государства, т. е. возврат к ранее имевшему место положению (или восстановление гомеостазиса системы), с минимизацией возможных временных затрат и сил. Такого же мнения придерживается, например, В. И. Сёмов, указывая, что восстановление положения, существовавшего до возникновения чрезвычайной ситуации, предусматривает ограничение прав и свобод граждан [Сёмов 2021: 221].

Однако в том случае, когда внешние или внутренние потрясения, изменения окружающей обстановки становятся столь значительны, что возврат к прежнему порядку будет невозможен, а новый гомеостазис и порядок

государственного управления как его часть будут построены иначе, с учетом произошедших сдвигов, следует говорить о переходе к экстраординарному государственному управлению. Н. А. Морозова поясняет, что его целью становится сохранение целостности системы, а не ее развитие и выстраивание новых управленческих схем. Особенности перехода к экстраординарному государственному управлению – появление новых субъектов управления, наделенных широкими публично-властными полномочиями, возрастание роли подзаконного регулирования и значимости усмотрения, малый горизонт планирования, дефицит ресурсов и их перераспределение, изменение методов государственного управления, сдвиг в сторону принуждения и материально-правового стимулирования, существенное ограничение прав и свобод, а также изменение порядка их реализации. В качестве примера экстраординарного государственного управления Н. А. Морозова приводит период действия Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г.<sup>1</sup> – вплоть до 1917 г. Вместе с тем в истории Российской Федерации есть и другие примеры реализации экстраординарных (особых) правовых режимов.

Одним из важнейших аспектов реализации экстраординарных (особых) правовых режимов является установление правоограничений, в частности ограничений финансово-хозяйственной деятельности различных организаций и учреждений<sup>2</sup>. В докладе на тему «Правовое регулирование предпринимательской деятельности в условиях действия специальных административно-правовых режимов» П. И. Кононов обратил внимание на конституционно-правовые и административно-правовые аспекты регулирования предпринимательской деятельности в условиях САПР.

По смыслу взаимосвязанных положений ст. 34 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права граждан и организаций в сфере предпринимательской деятельности могут быть ограничены только федеральным законом и в той

мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В свою очередь, ст. 56 Конституции РФ, как верно подчеркивает М. А. Краснов, допускает введение в соответствии с федеральным конституционным законом отдельных временных ограничений прав граждан в условиях чрезвычайного положения.

Так, согласно ч. 1 ст. 56 Конституции РФ могут быть установлены отдельные «ограничения прав в случае введения чрезвычайного положения. При этом часть 3 той же статьи называет ряд статей Конституции РФ (или их частей), которые закрепляют права и свободы, не подлежащие ограничению, в том числе право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (свобода экономической деятельности). В то же время в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ говорится, что все права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом. Возникает закономерный вопрос: допустимо ли ограничивать свободу экономической деятельности в условиях обычного правового режима? [Краснов 2013]

Соглашаясь с мнением П. И. Кононова, отметим, что законодательные акты, закрепляющие порядок установления и реализации экстраординарных (особых) правовых режимов, не детализируют правоограничения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Так, ст. 4.1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Закон о ЧС), предоставляя органам исполнительной власти субъектов РФ при введении на соответствующих территориях режимов повышенной готовности и чрезвычайной ситуации право приостанавливать деятельность организаций, не устанавливает конкретного перечня оснований для такого приостановления и порядка реализации данной ограничительной меры. Более того, Закон о ЧС не предусматривает каких-либо иных мер административного ограничения в отношении субъектов предпринимательской деятельности.

<sup>1</sup> Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14 августа 1881 г. // ПСЗ РИ. Собрание 3-е (1881–1913). СПб.: Гос. тип., 1913. Т. 1. С. 261–266.

<sup>2</sup> Пункт «г» ст. 11 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении в Российской Федерации».

Между тем, как показала практика введения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации режима повышенной готовности в период пандемии коронавирусной инфекции в 2020–2021 гг., на территориях этих субъектов применялись разные ограничительные меры в сфере предпринимательской деятельности (например, приостановление работы организаций торговли и общепита, продажи товаров отдельных видов и оказания услуг отдельных видов и т. п.)<sup>1</sup>. Соответствующие решения принимались региональными властями при отсутствии в Законе о ЧС необходимой правовой основы для этого, что, по мнению П. И. Кононова, недопустимо и не соответствует ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Таким образом, основания, виды, порядок введения и применения в условиях действия САПР, в частности режимов чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации, повышенной готовности, контртеррористической операции, мер административного ограничения предпринимательской деятельности должны быть четко определены соответствующими федеральными законами. В связи с этим П. И. Кононов предложил скорректировать действующее чрезвычайное законодательство: дополнить Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» нормами, определяющими виды возможных административно-ограничительных мер, которые могут применяться в сфере предпринимательской деятельности при введении режимов повышенной готовности и чрезвычайной ситуации, основания и порядок их применения.

Административная ответственность является одним из неотъемлемых элементов юридического содержания экстраординарных (особых) правовых режимов. Особенно законодательного конструирования норм административно-деликтного права, предусматривающих ответственность за нарушение

требований САПР, и практики их применения на примере режима повышенной готовности рассмотрены в докладе Е. А. Дмитриковой. Так, норма ст. 20.6.1 КоАП РФ, устанавливающая ответственность за невыполнение правил поведения при введении режима повышенной готовности, имеет ряд дискуссионных аспектов.

---

### **Административная ответственность является одним из неотъемлемых элементов юридического содержания экстраординарных (особых) правовых режимов**

---

Во-первых, определение противоправности деяния. Формулировка объективной стороны в ст. 20.6.1 КоАП РФ отсылает к содержанию правил поведения при введении режима повышенной готовности. Соответствующие правила были установлены на федеральном уровне и дополнены региональными правилами поведения (с различающимся объемом ограничений). В ряде субъектов России законы об административных правонарушениях были дополнены составами, устанавливающими ответственность за несоблюдение требований, направленных на обеспечение режима повышенной готовности. Вместе с тем Верховный Суд РФ в 2020 г. разъяснил, что и в случае нарушения дополнительных обязательных правил поведения при введении на территории субъекта РФ режима повышенной готовности лица подлежат ответственности по ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ<sup>2</sup>. Анализ практики показал, что во многих случаях отмена состоявшегося постановления по делу об административном правонарушении связана с ошибочной квалификацией противоправности деяния.

Во-вторых, некоторые вопросы применения ч. 2 ст. 1.7 КоАП РФ. Конституционный Суд РФ в Определении от 11 ноября 2021 г. № 2355-О сформулировал позицию, исключаящую применение ч. 2 ст. 1.7 КоАП РФ на том основании, что специальный административный режим повышенной готовности вводится на определенное время. Суд отме-

<sup>1</sup> См., например: п. 3.2.1 указа мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности»; п. 8 распоряжения губернатора Рязанской области от 17 марта 2020 г. № 70-рг «О введении с 17.03.2020 и до особого распоряжения на территории Рязанской области для органов управления и сил территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Рязанской области режима повышенной готовности».

<sup>2</sup> Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 21 апреля 2020 г.

тил, что «в противном случае установление административной ответственности в условиях специальных (временных) режимов может утратить свое правовое значение, поскольку будет предполагать освобождение от публично-правовой ответственности лиц, нарушающих специальные требования и ограничения, после отмены таких режимов, притом что соответствующая публично-правовая ответственность изначально устанавливается для обеспечения соблюдения специально вводимых временных ограничений». Одновременно Верховный Суд РФ предусмотрел прекращение производства по делу об административном правонарушении в случае изменения / отмены требований, установленных при введении режима повышенной готовности<sup>1</sup>. Анализ практики применения ч. 2 ст. 1.7 КоАП РФ в делах данной категории показал, что суды ориентируются на позицию Верховного Суда РФ.

Завершая выступление, Е. А. Дмитрикова предложила скорректировать диспозицию ч. 1 ст. 20.6.1 КоАП РФ: «синхронизировать» ее со специальной нормой, предусмотренной ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, с точки зрения наименования и содержания административных режимов. Кроме того, исследователь полагает, что нужно исключить из законов субъектов РФ об административных правонарушениях нормы об ответственности за несоблюдение требований, установленных в целях обеспечения режимов повышенной готовности.

В данном случае, как представляется, дублирования отдельных положений в различных региональных административно-деликтных законах не происходит, поскольку необходима дифференциация административной ответственности за нарушение требований экстраординарных (особых) правовых режимов, вводимых в субъектах Федерации или на отдельных ее территориях.

Можно рассмотреть конструктивные элементы состава административного правонарушения, предусмотренного, в частности, ст. 3.18.1 КоАП Москвы. Предметом правонарушения здесь выступают требования нормативных правовых актов Москвы, направ-

ленные на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории Москвы (т. е. предмет административного правонарушения конкретизирован). Обязательным признаком объективной стороны является деяние в форме действия либо бездействия, которое выражается в невыполнении правил поведения при введении режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или в зоне чрезвычайной ситуации, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 6.3 КоАП Москвы. Данная норма сконструирована таким образом, что лицо подлежит административной ответственности по ст. 3.18.1 КоАП Москвы, если его действия (бездействие) не содержат признаков уголовно наказуемого деяния и не влекут административной ответственности по КоАП РФ.

Приведенные примеры применения положений ст. 6.3, 20.6.1 КоАП РФ, а также актов регионального нормотворчества, в частности ст. 3.18.1 КоАП Москвы, с точки зрения коллизионных аспектов могут рассматриваться как одно из проявлений «сетевой системы» [Зырянов 2020: 121–122], обусловленной горизонтальными и вертикальными связями между различными отраслевыми нормами. Это приводит к обоснованному выводу о необходимости разработки соответствующего механизма их реализации.

Завершая статью, акцентируем внимание на том, что специальные административно-правовые режимы, включая режимы военного положения, чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации, правовые режимы противодействия терроризму, экстремистской деятельности, закрытого административно-территориального образования, и смешанные правовые режимы, которые используются в инновационной, предпринимательской и иной экономической деятельности, выступают основой функционирования публичной администрации, обеспечивая возможность применения организационно-правовых средств в условиях ординарного и экстраординарного государственного управления. Вместе с тем вопросы теории и практики реализации административно-правовых режимов не исчерпываются вышеприведенными положениями. Очевидно, что данная проблематика требует еще большего внимания, нормативной регламентации и всестороннего обсуждения.

<sup>1</sup> Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 3: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17 февраля 2021 г.

Список литературы

- Агабалаев М. И. Развитие теории и практики административно-правового режима обеспечения общественной безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Люберцы, 2013. 47 с.
- Агамагомедова С. А. Таможенный мониторинг: административно-правовая характеристика // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2022. № 3. С. 63–70.
- Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989. 288 с.
- Артемова И. В., Трошкина Т. Н. Лекции по образовательному праву: учеб. пособие. М.: ФЦОЗ, 2012. 224 с.
- Бахрах Д. Н. Административное право России. М.: Норма, 2000. 640 с.
- Бахрах Д. Н. Административное право России: учеб. для вузов. М.: Норма, 2001. 623 с.
- Бахрах Д. Н. Административное право. М.: БЕК, 1993. 301 с.
- Бахрах Д. Н. Административное право. М.: БЕК, 1996. 368 с.
- Бахрах Д. Н. Вопросы законности в государственном управлении // Правоведение. 1992. № 3. С. 3–12.
- Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Правовой режим чрезвычайного положения. Екатеринбург: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1992. 33 с.
- Беляева Г. С. Правовой режим: общетеоретические исследования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Курск, 2013. 44 с.
- Демина М. А. Категория «правовой режим»: теоретические подходы к понятию // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 3. С. 77–81.
- Зиборов О. В. Административно-правовая концепция военного положения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. 40 с.
- Зырянов С. М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 72–81.
- Зырянов С. М. проблемы конструирования составов административных правонарушений в статьях Особенной части КоАП РФ // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 105–126.
- Кочерга С. А., Братановский С. Н. Административно-правовые аспекты реализации прав граждан в сфере образования // Вестник СГЮА. 2016. № 4. С. 228–237.
- Краснов М. А. Некоторые аспекты проблемы ограничения конституционных прав (на примере экономических прав) // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1. С. 82–93.
- Кувырченкова Т. В. Административно-правовой режим особого положения: определение разных ситуаций // Вестник ТвГУ. Сер. Право. 2017. № 2. С. 85–91.
- Малько А. В., Лиманская А. П. Специальный правовой режим как особое средство правового регулирования // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 6. С. 123–123.
- Ноздрачев А. Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 98–110.
- Ноздрачев А. Ф., Стародубова О. Е. Административно-правовые режимы: современное содержание и тенденции развития // Журнал российского права. 2016. № 9. С. 146–153.
- Петрухин И. Л. Правовой режим в условиях социального бедствия // Государство и право. 1993. № 2. С. 46–50.
- Рожков А. И. Образовательное право: учеб. М.: Юрайт, 2020. 376 с.
- Сёмов В. И. К вопросу о юридической ответственности военнослужащих за административные правонарушения в условиях режима чрезвычайного положения // Вестник экономической безопасности. 2021. № 3. С. 220–226.
- Соболев О. В. Индивидуальный административно-правовой режим // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 2. С. 55–63.

Старостин С. А. Управление органами внутренних дел при чрезвычайных ситуациях (правовые и организационные аспекты): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. 33 с.

Старостин С. А. Чрезвычайные административно-правовые режимы: моногр. М.: Проспект, 2022. 112 с.

Степанов А. В. Понятие, признаки, структура и виды административно-правовых режимов миграционной безопасности Российской Федерации // Административное право и процесс. 2022. № 3. С. 48–54.

Сырых В. М., Насонкин В. В. Гармонизация образовательного права России: проблемы теории и практики: моногр. М.: ФЦОЗ, 2019. 612 с.

Тарасенко О. А. Формирование доктрины и законодательства о правовых режимах банковской деятельности // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2021. № 1. С. 105–132.

Ткачева Л. В. Особый административно-правовой режим на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Люберцы, 2018. 31 с.

**Дмитрий Максимович Лифанов** – преподаватель кафедры административного права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева. 620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21. E-mail: d.m.lifanov@usla.ru.

ORCID: 0000-0001-7911-0250

**Сергей Дмитриевич Хазанов** – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева. 620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21. E-mail: admp@usla.ru.

ORCID: 0000-0002-9936-065X

### **Administrative and Legal Regimes in the Activities of Public Administration: Legal Regulation and Law Enforcement Practice**

*The article highlights topical issues of definition, legal support and implementation of special administrative and legal regimes and their impact on the functioning of state legal institutions. Some current trends and prospects for the development of emergency legislation in crisis situations are outlined, which became the subject of discussion at the III Interregional Scientific and Practical Conference dedicated to the memory of the Honored Scientist of the Russian Federation, Doctor of Juridical Sciences, Professor D. N. Bakhrakh («Administrative and Legal Regimes in the Activities of Public Administration», November 15, 2023, Ekaterinburg, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev). The abstracts of the participants' speeches are presented and the authors' own position on certain controversial issues is expressed.*

*The authors draw attention to the fact that the organizational and legal means that form the basis of the functioning of public administration are special administrative and legal regimes, including state of war, state of emergency, emergency situations, legal regimes for countering terrorism, extremist activities, closed cities, as well as mixed legal regimes applied in the fields of innovative activity of the state, business and other economic activities. The features and problems of legal regulation of special administrative and legal regimes, the differentiation of ordinary and extraordinary public administration and a number of other theoretical and practical issues related to the legal regimes of public administration are considered.*

**Keywords:** administrative and legal regimes, public administration, emergency legislation, crisis situations, extraordinary public administration, conference

#### **Recommended citation**

Lifanov D. M., Khazanov S. D. Administrativno-pravovye rezhimy v deyatel'nosti publichnoi administratsii: pravovoe regulirovanie i pravoprimeritel'naya praktika [Administrative and Legal

Regimes in the Activities of Public Administration: Legal Regulation and Law Enforcement Practice], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2024, no. 1, pp. 30–44, DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-30-44.

## References

Agabalaev M. I. *Razvitie teorii i praktiki administrativno-pravovogo rezhima obespecheniya obshchestvennoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii* [Development of Theory and Practice of the Administrative and Legal Regime for Ensuring Public Safety of the Russian Federation]: autoabstr. of doct. jur. sc. thesis, Lyubertsy, 2013, 47 p.

Agamagomedova S. A. Tamozhennyi monitoring: administrativno-pravovaya kharakteristika [Customs Monitoring: Administrative and Legal Characteristics], *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo*, 2022, no. 3, pp. 63–70.

Alekseev S. S. *Obshchie dozvoleniya i obshchie zaprety v sovetskom prave* [General Permits and General Prohibitions in Soviet Law], Moscow, Yurid. lit., 1989, 288 p.

Artem'eva I. V., Troshkina T. N. *Lektsii po obrazovatel'nomu pravu* [Lectures on Educational Law], Moscow, FTsOZ, 2012, 224 p.

Bakhrakh D. N. *Administrativnoe pravo* [Administrative Law], Moscow, BEK, 1993, 301 p.

Bakhrakh D. N. *Administrativnoe pravo* [Administrative Law], Moscow, BEK, 1996, 368 p.

Bakhrakh D. N. *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative Law of Russia], Moscow, Norma, 2000, 640 p.

Bakhrakh D. N. *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative Law of Russia], Moscow, Norma, 2001, 623 p.

Bakhrakh D. N. Voprosy zakonnosti v gosudarstvennom upravlenii [Issues of Legality in Public Administration], *Pravovedenie*, 1992, no. 3, pp. 3–12.

Bakhrakh D. N., Khazanov S. D. *Pravovoi rezhim chrezvychainogo polozheniya* [The Legal Regime of the State of Emergency], Ekaterinburg, Izd-vo Sverdl. yurid. in-ta, 1992, 33 p.

Belyaeva G. S. *Pravovoi rezhim: obshcheteoreticheskie issledovaniya* [The Legal Regime: General Theoretical Research]: autoabstr. of doct. jur. sc. thesis, Kursk, 2013, 44 p.

Demina M. A. Kategoriya «pravovoi rezhim»: teoreticheskie podkhody k ponyatiyu [Category «Legal Regime»: Theoretical Approaches to the Concept], *Problemy ehkonomiki i yuridicheskoi praktiki*, 2017, no. 3, pp. 77–81.

Kocherga S. A., Bratanovskii S. N. Administrativno-pravovye aspekty realizatsii prav grazhdan v sfere obrazovaniya [Administrative and Legal Aspects of the Realization of Citizens' Rights in the Field of Education], *Vestnik SGYuA*, 2016, no. 4, pp. 228–237.

Krasnov M. A. Nekotorye aspekty problemy ogranicheniya konstitutsionnykh prav (na primere ehkonomicheskikh prav) [Some Aspects of the Problem of Restriction of Constitutional Rights (on the Example of Economic Rights)], *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, 2013, no. 1, pp. 82–93.

Kuvyrchenkova T. V. Administrativno-pravovoi rezhim osobogo polozheniya: opredelenie raznykh situatsii [The Administrative and Legal Regime of a Special Situation. The Definition of Different Situations], *Vestnik TVGU. Ser. Pravo*, 2017, no. 2, pp. 85–91.

Mal'ko A. V., Limanskaya A. P. Spetsial'nyi pravovoi rezhim kak osoboe sredstvo pravovogo regulirovaniya [Special Legal Regime as a Special Means of Legal Regulation], *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii*, 2013, no. 6, pp. 120–123.

Nozdrachev A. F. Sovremennoe soderzhanie ponyatiya «Administrativno-pravovoi rezhim» [The Modern Content of the Concept of «Administrative and Legal Regime»], *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2017, no. 2, pp. 98–110.

Nozdrachev A. F., Starodubova O. E. Administrativno-pravovye rezhimy: sovremennoe soderzhanie i tendentsii razvitiya [Administrative and Legal Regimes: Modern Content and Development Trends], *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2016, no. 9, pp. 146–153.

Petrukhin I. L. Pravovoi rezhim v usloviyakh sotsial'nogo bedstviya [The Legal Regime in Conditions of Social Disaster], *Gosudarstvo i pravo*, 1993, no. 2, pp. 46–50.

Rozhkov A. I. *Obrazovatel'noe pravo* [Educational Law], Moscow, Yurait, 2020, 376 p.

Semov V. I. K voprosu o yuridicheskoi otvetstvennosti voennosluzhashchikh za administrativnye pravonarusheniya v usloviyakh rezhima chrezvychainogo polozheniya [On the Issue of the Legal Responsibility of Military Personnel for Administrative Offenses Under the State of Emergency], *Vestnik ehkonomicheskoi bezopasnosti*, 2021, no. 3, pp. 220–226.

Sobolev O. V. Individual'nyi administrativno-pravovoi rezhim [Individual Administrative and Legal Regime], *Ehlektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, 2017, no. 2, pp. 55–63.

Starostin S. A. Upravlenie organami vnutrennikh del pri chrezvychainykh situatsiyakh (pravovye i organizatsionnye aspekty) [Management of Internal Affairs Bodies in Emergency Situations (Legal and Organizational Aspects)]: autoabstr. of doct. jur. sc. thesis, Moscow, 2000, 33 p.

Starostin S. A. *Chrezvychainye administrativno-pravovye rezhimy* [Emergency Administrative and Legal Regimes], Moscow, Prospekt, 2022, 112 p.

Stepanov A. V. Ponyatie, priznaki, struktura i vidy administrativno-pravovykh rezhimov migratsionnoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii [The Concept, Signs, Structure and Types of Administrative and Legal Regimes of Migration Security of the Russian Federation], *Administrativnoe pravo i protsess*, 2022, no. 3, pp. 48–54.

Syrykh V. M., Nasonkin V. V. *Garmonizatsiya obrazovatel'nogo prava Rossii: problemy teorii i praktiki* [Harmonization of Educational Law in Russia: Problems of Theory and Practice], Moscow, FTsOZ, 2019, 612 p.

Tarasenko O. A. Formirovanie doktriny i zakonodatel'stva o pravovykh rezhimakh bankovskoi deyatel'nosti [Formation of the Doctrine and Legislation on Legal Regimes of Banking Activity], *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki*, 2021, no. 1, pp. 105–132.

Tkacheva L. V. Osobyi administrativno-pravovoi rezhim na territorii Respubliki Krym i goroda federal'nogo znacheniya Sevastopolya [Special Administrative and Legal Regime on the Territory of the Republic of Crimea and the Federal City of Sevastopol]: autoabstr. of cand. jur. sc. thesis, Lyubertsy, 2018, 31 p.

Ziborov O. V. *Administrativno-pravovaya kontseptsiya voennogo polozheniya* [Administrative and Legal Concept of Martial Law]: autoabstr. of doct. jur. sc. thesis, Moscow, 2016, 40 p.

Zyryanov S. M. Ehkstraordinarnye (spetsial'nye) administrativno-pravovye rezhimy: ponyatie i obosnovanie neobkhodimosti vvedeniya [Extraordinary (Special) Administrative and Legal Regimes: The Concept and Justification of the Need for Introduction], *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2016, no. 4, pp. 72–81.

Zyryanov S. M. Problemy konstruirovaniya sostavov administrativnykh pravonarushenii v stat'yakh osobennoi chasti KoAP RF [The Problems of Constructing the Composition of Administrative Offenses in the Articles of the Special Part of the Administrative Code of the Russian Federation], *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2020, no. 8, pp. 105–126.

**Dmitriy Lifanov** – lecturer of Department of administrative law, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev. 620137, Russian Federation, Ekaterinburg, Komsomol'skaya str., 21. E-mail: d.m.lifanov@usla.ru.

ORCID: 0000-0001-7911-0250

**Sergey Khazanov** – candidate of juridical sciences, associate professor, head of the Department of administrative law, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev. 620137, Russian Federation, Ekaterinburg, Komsomol'skaya str., 21. E-mail: admp@usla.ru.

ORCID: 0000-0002-9936-065X

Дата поступления в редакцию / Received: 12.01.2024

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 25.03.2024

**В. Ю. Калугин**

Арбитражный суд Уральского округа  
(Екатеринбург)

## ОСПАРИВАНИЕ СДЕЛОК В БАНКРОТСТВЕ В КОНТЕКСТЕ РАЗЛИЧНЫХ ТЕОРИЙ КОНКУРСНОГО ОСПАРИВАНИЯ

*Статья посвящена вопросам оспаривания сделок в делах о банкротстве, теориям конкурсного оспаривания, защите добросовестных участников гражданского оборота от необоснованных требований о недействительности совершенных ими сделок. Оценивается результативность процедур банкротства в целом и рассмотрения заявлений об оспаривании сделок в частности. Отмечен рост общих показателей результативности процедур, применяемых в делах о банкротстве, на протяжении последнего десятилетия. При этом качество анализа сделок, совершенных должниками в преддверии банкротства, стабильно низко. Это влечет за собой сравнительно низкий процент удовлетворения заявлений о недействительности сделок, рассмотренных в делах о банкротстве.*

*Проблематика недействительности сделок изучена с точки зрения различных теорий конкурсного оспаривания. С учетом имеющихся в российском праве субъективистских тенденций сделан вывод о том, что в правоприменительной практике доминируют деликтная и квазиделиктная теории конкурсного оспаривания, предполагающие учет субъективной составляющей при разрешении споров о недействительности сделок в банкротстве. Даны практические рекомендации о проведении анализа подозрительных сделок в ходе процедур банкротства, чтобы повысить эффективность конкурсного оспаривания. При подготовке статьи использовались труды дореволюционных и современных российских ученых, а также работы зарубежных авторов, специализирующихся в банкротной проблематике.*

**Ключевые слова:** банкротство, конкурсное оспаривание, теории конкурсного оспаривания, недействительность сделок, защита от конкурсного оспаривания

### Для цитирования

Калугин В. Ю. Оспаривание сделок в банкротстве в контексте различных теорий конкурсного оспаривания // Российское право: образование, практика, наука. 2024. № 1. С. 45–53. DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-45-53.

УДК 347.736

DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-45-53

Наблюдая на протяжении многих лет за развитием законодательства о банкротстве, практике его применения и результатами проведения процедур, применяемых в делах о банкротстве, автор, имеющий непосредственное отношение к этим процессам, сформировал общее впечатление о том, что правовое регулирование в сфере банкротства в России медленно, но неуклонно улучшается. Уже достаточно редко банкротство становится ординарным и результативным способом «бросить» проблемное юридическое лицо, открыто переведя активы в другие организа-

ции и оставив своих кредиторов ни с чем. Все реже суды имеют дело с полным отсутствием активов у вчера еще успешных юридических лиц, все чаще после проведения процедур банкротства требования кредиторов хоть и частично, но все же погашаются. Осталось в прошлом ощущение полной вседозволенности и безнаказанности, доминировавшее еще десятилетие назад. Сегодня об этом говорят в профессиональном сообществе и подтверждают это статистикой.

Анализируя результаты процедур банкротства за последние годы, нетрудно заметить, что количество дел, в которых кредиторы

не получили удовлетворения своих требований (получили «0»), уменьшилось с 68,6 % в 2015 г. до 54,7 % в 2023 г.<sup>1</sup> При этом практически не изменился процент дел, в которых в результате инвентаризации не было обнаружено активов (снижение с 41,1 % до 38,5 % за тот же период). Это означает, что активы у должников все чаще появляются в результате эффективного проведения процедур, применяемых в делах о банкротстве.

Общий размер удовлетворения требований кредиторов с 2015 по 2023 г. увеличился с 6,2 % до 9,7 %, а тот же показатель применительно к кредиторам, чьи требования не обеспечены залогом, составил в 2023 г. 7,7 %, что в сравнении с показателями предыдущих лет (2,4 % в 2019, 2,3 % в 2020 г., 1,7 % в 2021 г.) кажется прорывом. Прогресс, хоть не такой значительный, наблюдается и в делах о банкротстве граждан.

---

### **Конкурсное оспаривание остается востребованным и эффективным механизмом защиты прав кредиторов несостоятельных должников**

---

Конечно, 7,7 % удовлетворения требований незалоговых кредиторов не повод для гордости и почивания на лаврах. Вместе с тем есть повод смотреть на ситуацию с осторожным оптимизмом.

В то же время в структуре процедур, применяемых в делах о банкротстве, существенных изменений не наблюдается. По-прежнему доминирующее положение занимают ликвидационные процедуры – конкурсное производство у юридических лиц, реализация имущества у граждан. На 7400 решений о признании банкротом юридических лиц вынесено только девять определений о введении финансового оздоровления и 88 – о введении внешнего управления. На 350 788 решений о признании граждан банкротами приходится только 675 утвержденных планов реструктуризации долгов.

Видится, что основной причиной улучшения результативности процедур банкротства

---

<sup>1</sup> Банкротство в России: статистические показатели за 2023 год // URL: <https://fedresurs.ru/news/24f5de15-1c42-470f-aa2c-13919c026cce>.

является не применение эффективных практик восстановления платежеспособности, а наступление последствий, в первую очередь в результате оспаривания сделок и привлечения контролирующих лиц к субсидиарной ответственности. Для граждан функцию привлечения к ответственности выполняет отказ от освобождения их от дальнейшего исполнения обязательств.

В этой статье предлагается обсудить общие вопросы оспаривания сделок в банкротстве.

Конкурсное оспаривание остается востребованным и эффективным механизмом защиты прав кредиторов несостоятельных должников. Эффект от него проявляется как напрямую – в виде возврата имущества, отчужденного в результате недобросовестных сделок, так и косвенно, превентивно, в виде стимулирования участников гражданского оборота отказаться от заключения недобросовестных сделок под страхом будущего оспаривания.

Вместе с тем статистика рассмотрения арбитражными судами заявлений об оспаривании сделок в делах о банкротстве не свидетельствует о какой-либо качественной динамике. Процент удовлетворения заявлений о конкурсном оспаривании из года в год существенно не меняется и остается на уровне 40 %. Следовательно, более 60 % заявлений об оспаривании сделок, рассматриваемых арбитражными судами в делах о банкротстве, необоснованны. Это явно свидетельствует о традиционно невысоком качестве проведения арбитражными управляющими (а именно они в большинстве случаев являются инициаторами таких споров) анализа подозрительных сделок.

До недавнего времени поверхностный подход арбитражных управляющих к анализу объяснялся невысокими рисками проиграть спор о недействительности сделки. В худшем случае конкурсная масса лишалась уплаченной по делу госпошлины в сумме 6000 руб. Риск возмещения судебных расходов, понесенных ответчиком, нивелировался положениями п. 18 постановления Пленума ВАС РФ от 22 июня 2012 г. № 35 «О некоторых процессуальных вопросах, связанных с рассмотрением дел о банкротстве», согласно которым эти расходы погашались

в режиме уплаты штрафных санкций третьей очереди реестра – т. е. практически никогда. Понесенные ответчиком судебные расходы фактически не компенсировались за счет конкурсной массы. При такой лояльной практике возмещения судебных расходов сформировался подход, который можно охарактеризовать так: «Оспариваю все, что вижу».

В последнее время позиции судов по поводу возмещения судебных расходов изменились.

Поскольку процессуально вопросы конкурсного оспаривания рассматриваются в делах о банкротстве в рамках обособленных споров о недействительности сделок, а обособленный спор в деле о банкротстве представляет собой отдельное дело, требующее разрешения судом спора о праве [Подольский 2018: 60], то и разрешение вопроса о распределении судебных расходов должно отвечать общим подходам.

Согласно актуальной практике Арбитражного суда Уральского округа, поддержанной Верховным Судом Российской Федерации, судебные расходы, взыскиваемые с ответчиков по обособленным спорам, которые не являются одновременно лицами, участвующими в деле о банкротстве (а именно к такому, как правило, относятся ответчики по искам о конкурсном оспаривании), погашаются за счет конкурсной массы в режиме текущих платежей<sup>1</sup>. Новый подход судов к взысканию судебных расходов должен коренным образом изменить качество подготовки исков о конкурсном оспаривании: в противном случае судебные расходы, связанные с рассмотрением проигранных дел, будут возмещаться в преимущественном порядке из конкурсной массы, что чревато исками о взыскании убытков уже с арбитражных управляющих.

Попробуем разобраться, в чем причина низкого процента удовлетворения исков о конкурсном оспаривании.

Частично проблема объясняется ошибочным представлением о том, что конкурсное оспаривание является универсальным инструментом для разрешения всех проблемных вопросов, возникших в ходе процедур банкротства. Не следует, однако, забывать:

<sup>1</sup> Постановления Арбитражного суда Уральского округа от 24 ноября 2023 г. № Ф09-6379/20, от 28 ноября 2023 г. № Ф09-1325/22; определение Верховного Суда РФ от 9 февраля 2024 г. № 309-ЭС22-10004(2).

когда право структурирует те или иные гражданские права и их содержание, оно неминуемо сталкивается с проблемой выбора оптимальной модели их защиты в случае нарушения [Карапетов 2016: 292].

Требования о недействительности сделок заявляются в случаях, когда на самом деле имеют место неосновательное обогащение, убытки; иногда подобные иски заявляются со скрываемой от суда целью получить «нужные» выводы для разрешения другого спора. Объясняется это тем, что арбитражным управляющим удобно, когда спор рассматривает один суд, рассматривающий дело о банкротстве, а также низким размером госпошлины и приведенной выше лояльной практикой распределения судебных расходов. Все это расценивается процессуалистами как злоупотребление процессуальными правами [Юдин 2009: 88], но продолжает встречаться в правоприменительной практике.

Вместе с тем, думается, есть и другая, более глубокая причина описанного явления. Несмотря на наличие достаточно ясного законодательного регулирования правоотношений, связанных с конкурсным оспариванием, несмотря на наличие обширной правоприменительной практики, изобилующей самыми разными примерами и подходами, в российском праве не сформировалось общей и признаваемой всеми доктрины конкурсного оспаривания. В ее отсутствие нет ответа на, казалось бы, простой вопрос: почему мы оспариваем сделки в банкротстве? Не «зачем», а именно «почему», «по какой причине».

Этим вопросом задавались многие теоретики конкурсного права. Для ответа на него предлагались различные теории конкурсного оспаривания. Попробуем разобраться в основных из них.

1. Деликтная теория. Согласно ей право опровержения действий должника определяется наличием деликта со стороны контрагента по сделке [Шершеневич 1898: 263]. Недействительная сделка в контексте этой теории рассматривается как совершенное должником правонарушение [Соколова 2006: 14]. Отвечая на поставленный выше вопрос, деликтная теория говорит: мы оспариваем сделку, поскольку ее стороны совершили правонарушение, причинили вред другим лицам. Оспаривая сделку, мы боремся

с последствиями правонарушения, а результат успешного оспаривания – разновидность ответственности за совершение этого правонарушения. Следовательно, чтобы защититься от такого оспаривания, ответчику необходимо доказать отсутствие в своих действиях признаков правонарушения.

2. Квазиделиктная теория. Появилась в германской юридической науке, предполагает наличие оснований для оспаривания: во-первых, наличие деликта (в этом она совпадает в предыдущей теорией), во-вторых, совершение действий, формально не являющихся деликтом, но в условиях неплатежеспособности приводящих к причинению вреда [Шершеневич 1898: 263]. Раскритикованная Г. Ф. Шершеневичем за недостаточную ясность и определенность, эта теория предлагает оспаривать сделку в связи с тем, что ее стороны хотя и не совершали правонарушения, но сознавали, что выходят за рамки обычной сделки и в условиях неплатежеспособности могут причинить вред другим лицам. Защищаясь от оспаривания сделки в рамках данной теории, ответчик должен доказывать отсутствие факта причинения вреда, а также отсутствие у оспариваемой сделки отличий от других аналогичных сделок, совершаемых в подобных условиях. Деликтную и квазиделиктную теорию объединяет главная идея: сделка оспаривается вследствие того, что в самой сделке заложен порок.

3. Легальная теория. Доминировала на рубеже XIX–XX вв., в ее основе – принцип объективного вменения. Сделка должна быть признана недействительной просто в силу указания закона. Справедливый закон предусматривает, какие сделки следует признавать недействительными в случае банкротства одной из их сторон. Вне зависимости от истинных намерений сторон сделки сам факт ее совершения в тех обстоятельствах, которые указаны в законе, является достаточным и неизбежным основанием для признания ее недействительной. Для защиты от оспаривания сделки в понимании легальной теории ответчик должен опровергать наличие юридического состава недействительности сделки. В отличие от предыдущих, легальная теория не предполагает обязательного наличия порока в сделке. Сделка оспаривается, потому что ей не повезло быть совершенной в ненужное время в ненужном месте.

4. Теория исполнительной силы. Предполагает юридическую фикцию принадлежности должнику имущества, ранее отчужденного в пользу других лиц [Гольмстен 2019: 264]. В понимании этой теории иск об оспаривании сделки фактически представляет собой требование о совершении исполнительных действий по поиску и возврату отчужденных активов должника. С учетом предопределенности вывода о принадлежности отчужденного имущества должнику единственным способом защиты от конкурсного оспаривания в таком контексте является сокрытие имущества от должника, т. е. совершение самостоятельного деликта. Эту теорию можно назвать крайним вариантом легальной теории, она предполагает даже не оспаривание, а тотальное изъятие всего, что было отчуждено должником в преддверии банкротства, вне зависимости от причин отчуждения.

5. Кондикционная теория. Предусматривает в качестве основания для конкурсного оспаривания наличие неосновательного обогащения на стороне ответчика. Для защиты от оспаривания необходимо опровергнуть факт обогащения. Сделка оспаривается из-за того, что в результате ее совершения ответчик неосновательно обогатился за счет средств, которые могли бы пойти на удовлетворение требований кредиторов.

6. Гарантирующая теория. Подразумевает, что кредитор, давая должнику заем, разумно полагается на определенное имущество, из которого могут быть удовлетворены его требования (так называемый гарантирующий имущественный фонд). В случае если должник намеренно совершает сделку, направленную на причинение кредитору вреда, предполагается, что кредитор тем не менее может удовлетворить свое требование из этого имущественного фонда, как если бы он был в собственности должника [Коциоль 2017]. Таким образом, сделка в данной теории оспаривается постольку, поскольку в результате нее отчужден актив, на который мог изначально претендовать кредитор в целях обращения взыскания. Соответственно, для защиты от оспаривания следует доказать, что в момент совершения сделки по отчуждению актива такой кредитор еще не вступил в отношения с должником, т. е. в момент, когда он стал кредитором, он уже не мог претендовать на отчужденное по сделке имущество.

Очевидно, что ни одна из представленных теорий не может дать исчерпывающего ответа, объясняющего сущность конкурсного оспаривания. Среди перечисленных есть теории, которые кажутся совершенно неприемлемыми в сегодняшних реалиях.

Например, теория исполнительной силы слишком радикальна, чтобы на ее основе построить современное учение о конкурсном оспаривании. Несмотря на правоприменительные трудности, законодательство о банкротстве нацеливает нас на проведение реабилитационных, а в некоторых случаях – профилактических процедур, санации в целях недопущения банкротства. Такие процедуры зачастую предполагают привлечение сторонних инвестиций, заключение сделок для выхода из кризиса. В подобной ситуации наличие стопроцентной вероятности конкурсного оспаривания всех сделок в случае неудачи проведенных реабилитационных или санационных процедур отпугнет любого потенциального инвестора и сделает восстановление платежеспособности невозможным.

Кондиционная и гарантирующая теории, объясняя причины оспаривания неравноценных сделок и сделок, причиняющих вред, не дают ответа на вопрос о причинах оспаривания сделок с предпочтением: ведь при их совершении ответчик не обогащается, он лишь получает свое. При этом ответчик по сделке является таким же кредитором, как и остальные, не получившие удовлетворения. Гарантирующая теория не позволяет понять, каким образом следует выбирать надлежащего претендента на получение «гарантии».

Более универсальны деликтная или квазиделиктная теории, объясняющие сущность конкурсного оспаривания с точки зрения поведения лиц, совершивших оспариваемую сделку, их субъективного отношения к ней и ее возможным последствиям. Легальная теория также охватывает весь спектр правоотношений, возникающих при конкурсном оспаривании, объясняя его с позиции объективного вменения.

Казалось бы, российский законодатель разделит основания конкурсного оспаривания не только по юридическим составам (неравноценные сделки, предусмотренные ст. 61.2 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о банкротстве),

и сделки с предпочтением, перечисленные в ст. 61.3 данного Закона), но и с точки зрения применяемых к ним теорий конкурсного оспаривания. Так, диспозиции ст. 61.2 и 61.3 Закона о банкротстве разделяют юридические составы недействительности сделок. Предусмотрены простые составы, для которых достаточно самого факта совершения сделки определенного вида в определенный Законом период подозрительности (п. 1 ст. 61.2 и п. 2 ст. 61.3 Закона о банкротстве). Кроме того, имеются квалифицированные составы, предполагающие наличие субъективной составляющей – осведомленности контрагентов по сделке о наличии у одной из ее сторон признаков несостоятельности и намерения либо причинить такой сделкой вред имущественным правам кредиторов (п. 2 ст. 61.2 Закона о банкротстве), либо получить неоправданное преимущество перед другими кредиторами (п. 3 ст. 61.3 Закона о банкротстве). Напрашивается вывод о том, что к простым составам недействительности сделок применима легальная теория конкурсного оспаривания, а к квалифицированным – деликтная.

Вместе с тем судебная практика внесла в правовое регулирование свои коррективы.

В отношении квалифицированных составов недействительности сделок серьезных сомнений не возникает: для успешного оспаривания сделок необходимо наличие одновременно объективной и субъективной составляющей. Дискуссия здесь может идти только по вопросу о качестве знания ответчика о неплатежеспособности должника: достаточно ли только предположения о возможной несостоятельности (как в Германии), либо требуется достоверное знание указанных обстоятельств (характерно для Франции) [Колиниченко 2002: 72]?

В п. 1 ст. 61.2 Закона о банкротстве ясно сформулирован юридический состав недействительности сделки: сделка недействительна, если она совершена в течение одного года до даты возбуждения дела о банкротстве и ее условия не соответствуют рыночным. Из содержания приведенной нормы следует, что для успешного оспаривания сделки по названному основанию достаточно единственного объективного критерия – факта несоответствия сделки рыночным условиям. Нет необходимости доказывать осведомленность сторон сделки о таком несоответствии,

а равно об иных обстоятельствах, образующих субъективную сторону юридического состава [Караев 2010: 64]. В то же время применение этой формулировки в юридической практике сразу вызывает вопросы. Насколько сделка должна не соответствовать рыночным условиям? Есть ли какая-то грань такого несоответствия? Должен ли независимый покупатель вещи отказываться от ее приобретения, если она предлагается по низкой цене?

Очевидно, странно будет выглядеть покупатель вещи, обнаруживший предложение о ее продаже на популярном сайте объявлений по привлекательной цене, если он, желая ее приобрести, станет не торговаться, а, напротив, требовать повышения цены до рыночного, по его мнению, уровня. «Я не стану покупать ваш автомобиль за 1 млн рублей, поскольку по моим оценкам он стоит 1,5 млн рублей. Требую увеличения цены, чтобы потом сделка не была оспорена!» Именно так, по логике законодателя, должен вести себя ответственный покупатель, желающий обезопасить себя от последующего конкурсного оспаривания сделки. Более того, нет никакой гарантии, что цена, которая в момент покупки кажется соответствующей рыночным условиям, в момент рассмотрения спора о недействительности сделки окажется таковой в глазах эксперта.

Это явное несоответствие буквального содержания закона обычному обороту вещей породило противоречивую судебную практику. Точку в спорах о порядке применения п. 1 ст. 61.2 Закона о банкротстве поставил Верховный Суд РФ в определении Судебной коллегии по экономическим спорам от 15 февраля 2019 г. № 305-ЭС18-8671(2). Суд указал, что, помимо цены, для определения признака неравноценности сделки во внимание должны приниматься все обстоятельства ее совершения, т. е. суд должен исследовать контекст отношений должника с контрагентом, чтобы вывод о подозрительности являлся вполне убедительным и обоснованным.

После этого практика оспаривания сделок с неравноценным встречным предоставлением была существенно скорректирована. Для признания такой сделки недействительной теперь недостаточно установить факт объективного несоответствия цены сделки рыночным условиям. Требуется установить, что стороны сделки, исходя из контекста взаимоотноше-

ний между ними, сознавали, что совершают сделку на нерыночных условиях. Такая формулировка характерна не для легальной, а для квазиделиктной теории: сделка оспаривается, поскольку ее стороны совершили «квазиделикт» – деяние, не являющееся правонарушением, но предполагающее возможность причинения вреда и отклоняющееся от нормы поведения сторон, обычно совершающих подобные сделки.

Преференциальные сделки, совершенные в минимальный период подозрительности (п. 2 ст. 61.3 Закона о банкротстве), фактически остаются единственным примером действия легальной теории конкурсного оспаривания. Действительно, в основе оспаривания таких сделок лежит не идея борьбы со злоупотреблениями и (или) возмещения причиненного вреда, а идея уравнивания всех кредиторов, создания таких условий, чтобы все страдали одинаково. Но и в удовлетворении заявлений об оспаривании таких сделок суды все чаще отказывают со ссылкой на совершение сделок в процессе обычной хозяйственной деятельности (п. 2 ст. 61.4 Закона о банкротстве), а в предмет доказывания включают вопросы добросовестности контрагентов<sup>1</sup>. Таким образом, практика применения п. 2 ст. 61.3 Закона о банкротстве тоже склоняется к поиску субъективной составляющей: сделка признается недействительной, если ее стороны сознавали, что она выходит за рамки обычной деятельности ее контрагентов, ее условия отличаются от стандартных. Здесь вновь можно вести речь о «квазиделикте».

Приведенные рассуждения показывают, что, несмотря на буквальное содержание соответствующих статей Закона о банкротстве, в сегодняшней практике применения законодательства о конкурсном оспаривании доминирующей является деликтная или квазиделиктная теория оспаривания, предполагающая приоритет субъективной составляющей над объективными факторами. Остается лишь согласиться с выводами Б. М. Гонгалло о том, что современное российское право склоняется к субъективизму [Гонгалло 2015: 42–46].

Возвращаясь к вопросам о качестве анализа сделок, необходимо отметить следую-

<sup>1</sup> Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 6 февраля 2024 г. № Ф09-9940/23 по делу № А60-14057/2022; определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 25 января 2016 г. № 310-ЭС15-12396 по делу № А09-1924/2013.

щее. В подавляющем большинстве заявлений об оспаривании сделок, поступающих в арбитражные суды в рамках рассмотрения дел о банкротстве, не анализируются фактические причины их оспаривания. Доводы в заявлениях обычно сводятся к изложению фактов и подробному освещению нормативной базы, регламентирующей конкурсное оспаривание. Вместе с тем в контексте изложенного выше действительно важными являются другие аспекты.

С учетом доминирования субъективистских подходов, реализованных в деликтной и квазиделиктной теориях конкурсного оспаривания, для успешного оспаривания сделок в банкротстве недостаточно указать сам факт совершения сделки, совершенной в один из периодов подозрительности. Необходимо выявить, в чем заключается порок оспариваемой сделки, в чем ее отличие от других аналогичных сделок, обычно совершаемых в схожих обстоятельствах. Вне зависимости от оснований конкурсного оспаривания, нужно исследовать субъективную составляющую сделки.

Для квалифицированных составов недействительности сделок признаки субъективной составляющей прямо предусмотрены законом: речь идет об осведомленности сторон сделки о наличии у одной из них признаков неплатежеспособности. Для простых составов, диспозиции которых формально не содержат субъективных признаков, следует приводить доводы и доказательства осведомленности сторон о тех пороках сделки, которые положены в основу ее оспаривания.

Соблюдение этих несложных правил, во-первых, позволит в начале анализа деятельности должника исключать из числа подозрительных сделок такие сделки должника, которые неотягощены пороками, предполагающими возможность их конкурсного оспаривания, во-вторых, повысит качество заявляемых требований об оспаривании тех сделок, которые надлежит признавать недействительными. Все это должно повысить эффективность конкурсного оспаривания и снизить риски заявления необоснованных требований.

### Список литературы

Гольмстен А. Х. Учение о праве кредитора опровергать юридические акты, совершенные должником в его ущерб, в современной юридической литературе. М.: Издание книг.ком, 2019. 264 с.

Гонгало Б. М. Объективное и субъективное в правовой доктрине // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 4. С. 42–48.

Караев К. Б. Правовой статус конкурсных кредиторов в деле о банкротстве. М.: Волтерс Клувер, 2010. 198 с.

Каранетов А. Г. Экономический анализ права: моногр. М.: Статут, 2016. 528 с.

Колениченко Е. А. Защита интересов неплатежеспособного должника при банкротстве: сравнительно-правовой анализ. М.: Статут, 2002. 208 с.

Коциоль Х. Основы и спорные вопросы оспаривания действий должника, совершенных во вред его кредиторам (начало) // Вестник гражданского права. 2017. Т. 1. № 3. С. 205–294.

Подольский Ю. Д. Обособленные споры в делах о банкротстве: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2018. 213 с.

Соколова Н. В. Недействительные сделки в процедурах несостоятельности (банкротства): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. 26 с.

Шершеневич Г. Ф. Конкурсное право. Казань: Тип. Имп. ун-та, 1898. 498 с.

Юдин А. В. Злоупотребление процессуальными правами в гражданском судопроизводстве: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2009. 537 с.

**Владимир Юрьевич Калугин** – судья Арбитражного суда Уральского округа. 620000, Российская Федерация, Екатеринбург, пр-т Ленина, стр. 32. E-mail: kalugin2006@yandex.ru.

## **Contesting Transactions in the Context of Various Competitive Contesting Theories**

*The article is devoted to the issues of contesting transactions in bankruptcy cases, theories of competitive contesting, protection of bona fide participants in civil transactions from unreasonable claims of invalidity of transactions they have made. The author examines the effectiveness of bankruptcy procedures in general and consideration of applications for challenging transactions in particular. There has been an increase in the overall performance of the procedures used in bankruptcy cases over the past decade. At the same time, the quality of analysis of transactions made by debtors on the eve of bankruptcy remains consistently low, which entails a relatively low percentage of satisfaction of applications for invalidity of transactions considered in bankruptcy cases.*

*The problems of invalidity of transactions have been studied from the point of view of various theories of competitive contestation. Taking into account the subjectivist tendencies in Russian law, the author concludes, that tort and quazi-tort theories dominate in law enforcement practice. Practical recommendations are given on analyzing suspicious transactions conducted during bankruptcy procedures in order to increase the effectiveness of competitive challenging. In preparing the article, the works of pre-revolutionary and modern Russian scientists, as well as the works of foreign authors specializing in bankruptcy issues, were used.*

**Keywords:** *bankruptcy, contesting transactions, contesting theories, protection of contesting transactions*

### **Recommended citation**

Kalugin V. Yu. Osparivanie sdelok v bankrotstve v kontekste razlichnykh teorii konkursnogo osparivaniya [Contesting Transactions in the Context of Various Competitive Contesting Theories], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2024, no. 1, pp. 45–53, DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-45-53.

### **References**

Gol'msten A. Kh. *Uchenie o prave kreditora oprovergat' yuridicheskie akty, sovershennye dolzchnikom v ego ushcherb, v sovremennoi yuridicheskoi literature* [The Doctrine of the Creditor's Right to Refute Legal Acts Committed by the Debtor to His Detriment, in Modern Legal Literature], Moscow, Izdanie knig.kom, 2019, 264 p.

Gongalo B. M. *Ob"ektivnoe i sub"ektivnoe v pravovoi doktrine* [Objective and Subjective in the Legal Doctrine], *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, 2015, no. 4, pp. 42–48.

Karaev K. B. *Pravovoi status konkursnykh kreditorov v dele o bankrotstve* [The Legal Status of Bankruptcy Creditors in a Bankruptcy Case], Moscow, Volters Kluver, 2010, 198 p.

Karapetov A. G. *Ekonomicheskii analiz prava* [Economic Analysis of Law], Moscow, Statut, 2016, 528 p.

Kolinichenko E. A. *Zashchita interesov neplatezhesposobnogo dolzhnika pri bankrotstve: sravnitel'no-pravovoi analiz* [Protection of the Interests of an Insolvent Debtor in Bankruptcy: Comparative Legal Analysis], Moscow, Statut, 2002, 208 p.

Kotsiol' Kh. *Osnovy i spornye voprosy osparivaniya deistvii dolzhnika, sovershennykh vo vred ego kreditoram (nachalo)* [Fundamentals and Controversial Issues of Challenging the Actions of the Debtor Committed to the Detriment of His Creditors (Beginning)], *Vestnik grazhdanskogo prava*, 2017, vol. 1, no. 3, pp. 205–294.

Podol'skii Yu. D. *Obosoblennye spory v delakh o bankrotstve* [Isolated Disputes in Bankruptcy Cases]: cand. jur. sc. thesis, Ekaterinburg, 2018, 213 p.

Shershenevich G. F. *Konkursnoe pravo* [Competition Law], Kazan', Tip. Imp. un-ta, 1898, 498 p.

Sokolova N. V. *Nedeistvitel'nye sdelki v protsedurakh nesostoyatel'nosti (bankrotstva)* [Invalid Transactions in Insolvency (Bankruptcy) Procedures]: autoabstr. of cand. jur. sc. Thesis, Volgograd, 2006, 26 p.

Yudin A. V. *Zloupotreblenie protsessual'nymi pravami v grazhdanskom sudoproizvodstve* [Abuse of Procedural Rights in Civil Proceedings]: doct. jur. sc. thesis, Saint Petersburg, 2009, 537 p.

**Vladimir Kalugin** – judge of the Commercial Court of the Ural district. 620000, Russian Federation, Ekaterinburg, Lenin ave., 32. E-mail: kalugin2006@yandex.ru.

Дата поступления в редакцию / Received: 14.02.2024

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 01.03.2024

**Д. А. Туманов**

Всероссийская академия внешней торговли  
Министерства экономического развития Российской Федерации  
(Москва)

## **О ТРЕБОВАНИЯХ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫХ К РЕШЕНИЯМ СУДОВ О ЗАЩИТЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ, И О ВИДАХ РЕШЕНИЙ**

В статье ставится вопрос о том, насколько актуальны разработанные еще в советский период требования, предъявляемые к тем решениям судов, которые в настоящее время выносятся в результате рассмотрения дел о защите общественных интересов. На примере дел о защите окружающей среды показано, что в некоторых случаях при вынесении решений по таким делам вполне целесообразно отступить, в частности, от требования к безусловности судебного решения. В связи с этим следует допускать вынесение так называемых условных решений, поскольку это может способствовать эффективной защите и общественных интересов, и различного рода иных интересов, в том числе ответчика.

Кроме того, автор заключает, что по таким делам нужно допускать вынесение так называемых частичных и промежуточных решений. Их необходимость отрицалась советской доктриной, но в настоящее время признается некоторыми исследователями. Несмотря на то что автор делает выводы, беря в качестве примера дела о защите окружающей среды, они вполне подходят и для многих других дел о защите общественных интересов, которые либо уже рассматриваются судами, либо должны ими рассматриваться в перспективе.

**Ключевые слова:** общественные интересы, требования, предъявляемые к судебному решению, безусловность судебного решения, частичные решения, альтернативные решения, промежуточные решения

### **Для цитирования**

Туманов Д. А. О требованиях, предъявляемых к решениям судов о защите общественных интересов, и о видах решений // Российское право: образование, практика, наука. 2024. № 1. С. 54–61. DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-54-61.

УДК 347.9

DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-54-61

Автор много лет доказывает, что суды должны иметь широкие возможности по защите общественных интересов, а также при необходимости подменять своим усмотрением административное усмотрение, решать те вопросы, которые в настоящее время нередко, как принято считать, относятся к исключительной компетенции иных властей (исполнительной и даже законодательной) [Туманов 2022].

В свое время, обобщая практику судов, мы заметили, что в различных странах общественный интерес становится непосредственным объектом судебной защиты во многих

случаях, связанных с положением в обществе социальных групп (каст, женщин, сторонников религий и пр.); с потребностью в больницах, дорогах, школах и других имеющих значение для социума объектах или необходимостью устранения (переноса в другое место) объектов, мешающих нормальной жизни общества (например, аэропорта, находящегося в непосредственной близости от заселенных территорий); сохранением животного мира, созданием приютов для животных, а также с любыми другими вопросами, при условии что защите подлежат в первую очередь не права или интересы конкретных лиц, состав-

ляющих ту или иную группу, а потребности общности в целом [Туманов 2015].

По нашему мнению, специфика общественно значимых дел предопределяет и некоторые особенности выносимых в результате их рассмотрения судом решений. Речь идет, в частности, о характере влияния таких решений на правоотношения, об их законной силе и пр. Однако в настоящей статье речь пойдет лишь о требованиях, которые должны к таким решениям предъявляться, а также о некоторых разновидностях судебных решений по таким делам. Объяснять свою точку зрения по этому вопросу мы будем на примере дел о защите окружающей среды, в которой очевидно заключается значительный общественный интерес.

В советский период ученые исследовали проблематику требований, предъявляемых к судебному решению. Несмотря на дискуссию по поводу отдельных требований, к ним бесспорно относили требования к законности и обоснованности судебного решения [Авдюков 1959; Зейдер 1966; Гурвич 1976], а кроме того, зачастую – к его полноте, определенности и безусловности<sup>1</sup>.

М. А. Гурвич полагал, что требование к безусловности состоит в том, что в решение суда недопустимо включать условия, от которых зависит реализация решения. Включение в судебное решение подобных условий означало бы необходимость до обращения решения к исполнению установить, наступило ли указанное условие. А так как всякое условие составляет некоторое фактическое обстоятельство, то для его установления потребовалось бы новое исследование, особенно в случае спора о нем между сторонами. Это привело бы к необоснованному выделению из области правосудия вопросов, которые по своему существу и значению составляют предмет правосудия [Гурвич 1955]. Аналогичного подхода придерживались и многие другие исследователи судебного решения, в частности Н. А. Чечина [Чечина 1961].

Ученые также обращали внимание на то, что решение должно быть не просто четким

<sup>1</sup> Можно согласиться с И. М. Зайцевым, который считал, что нередко в науке предлагаются неаргументированные, а соответственно ненужные, требования. Разной в требованиях способен создать существенные проблемы на практике, дезориентирует судебные органы [Зайцев 1985: 6].

и понятным, а должно предопределять конкретное поведение должника, за счет которого будут восстанавливаться поправленные право и интерес взыскателя.

Конечно, правоведы каким-либо образом все же учитывали, что в некоторых случаях окончательная определенность правоотношений в силу ряда причин наступала не в момент вынесения решения или даже вступления его в силу, а после этого. Однако речь шла не о самой возможности действия решения, а об определяемом в момент вынесения решения варианте его действия, который зависит от вероятности будущего, при котором защищенный судебным решением интерес может быть модифицирован. Подобный дополнительный вариант действия решения учитывался путем принятия так называемых факультативных решений.

---

**По нашему мнению, по крайней мере по отдельным общественно значимым делам вынесение судом как условных, так и альтернативных решений оправданно**

---

По представлению многих авторов, как советских, так и современных, не допускается вынесение альтернативных решений. Тем не менее некоторые авторитетные ученые в этом вопросе были не столь категоричны, полагали, что вынесение таких решений вполне возможно, и связывали это с участием лиц в альтернативных обязательствах.

По нашему мнению, по крайней мере по отдельным общественно значимым делам вынесение судом как условных, так и альтернативных решений оправданно. Например, по иску о прекращении хозяйственной деятельности организации, в результате которой причиняется вред окружающей природной среде, суд мог бы выносить решение о прекращении такой деятельности при условии, если лицо, против которого вынесено решение, не примет мер, которые, с одной стороны, позволят ему осуществлять хозяйственную деятельность, а с другой – минимизируют или полностью исключат причинение вреда. Подобные решения могли бы оказаться полезными, в частности, когда прекращение деятельности организации очевидно вело бы к ее банкротству, а также во многих других случаях.

Может возникнуть закономерный вопрос: не стоит ли в подобных случаях идти другим путем: не выносить условные решения, а, например, отложить судебное заседание или приостановить производство по делу на период, за который ответчик мог бы совершить необходимые действия? Представляется, что такие варианты здесь вряд ли приемлемы.

Во-первых, как отложение судебного заседания, так и приостановление производства по делу связаны с фактами процессуального, а не материального права, которые тем или иным образом препятствуют рассмотрению дела. В тех же случаях, о которых говорим мы, речь идет в первую очередь о фактах материального права, с наличием или отсутствием которых связывается потребность (ее отсутствие) в реализации предписания, содержащегося в резолютивной части судебного решения.

Во-вторых, и это самое важное, до того момента, пока судебный процесс не будет завершен принятием судебного решения, суд не может быть уверен в наличии того самого нарушения, которое, собственно, и обуславливает возможность принудительного применения к нарушителю мер, влекущих для него неблагоприятные последствия в виде запрета деятельности. Иначе суд должен был бы требовать от ответчика самостоятельно устранить нарушения или принять меры по минимизации вреда окружающей среде под угрозой запрета хозяйственной деятельности ответчика еще до того, как суду станет окончательно ясно, что такие нарушения в действительности имеются.

Мы отнюдь не исключаем возможности добровольного устранения ответчиком нарушения (при его наличии), что в случае, если истец в связи с этим не откажется от иска, повлечет отказ в его удовлетворении. Но такая ситуация отнюдь не тождественна той, в которой может ставиться вопрос о вынесении условного решения. Когда речь идет о нем, наличие нарушений, дающих основания для наступления соответствующих последствий, должно быть очевидным для суда. В силу этого суд, оценивая различные интересы, создает вариант сохранения всех благ, в которых эти интересы заключаются (например, в продолжении деятельности организации и одновременно в устранении общественно опасных нарушений с ее стороны).

Соответственно, только если действительно имеющиеся нарушения устранены не будут, деятельность организации прекратится.

Важно понимать, что в такой ситуации суд не подменяет те интересы, которые являются непосредственными объектами защиты, на некие иные. Общественные интересы заключаются не в запрете деятельности организации, а в устранении (предупреждении) того вреда, который причиняется или может быть ею причинен. Запрет деятельности – это лишь один из возможных способов защиты указанных интересов, что не исключает допустимости применения и иных способов, которые в большей мере обеспечивают баланс между интересами – тем, на защиту которого направлен иск, и тем, который заключается в продолжении деятельности организации.

Заметим, что точно таким же образом можно обосновать и необходимость вынесения альтернативных решений по делам о защите общественных интересов, например тех, которые дают нарушителю возможность выбрать один из способов восстановления ранее попранного им интереса, но в наиболее приемлемом и для его интересов варианте. Если такой выбор не будет реализован в сроки, установленные в решении, его делает лицо, олицетворяющее общественный интерес (например, инициатор судебного процесса).

Дореволюционная и зарубежная доктрина и законодательство выделяли и некоторые другие виды решений, которые не были предусмотрены советским законодательством и потребность в которых отрицалась учеными того времени. Речь идет о частичных и промежуточных решениях. Однако в настоящее время ряд авторов утверждает, что они современному судопроизводству нужны.

В частности, С. К. Загайнова считает, что к способам ускорения судебного процесса следует отнести возможность вынесения частичных и промежуточных решений. Она пишет: «Вынесение частичных решений вызвано тем, что в рамках одного дела соединяются несколько требований (основной и встречный иск, процессуальное соучастие, участие третьих лиц) и один из участников процесса признает полностью или в части предъявленные к нему требования. Согласно действующему гражданскому процессуаль-

ному, арбитражному процессуальному законодательству суд должен принять признание иска и продолжить рассмотрение дела в оставшейся части. Результаты рассмотрения дела, в том числе признание стороной исковых требований, суд отразит в итоговом судебном решении. Но зачастую между моментом признания исковых требований и моментом вынесения решения может пройти большой промежуток времени. Требования, которые признаны участниками, не могут быть исполнены, пока не будет вынесено окончательное решение, и оно не вступит в законную силу. Признанные стороной требования хотя фактически разрешены, юридически не облечены в судебный акт, не получили правовой определенности. Решение этой проблемы достигается путем введения нормы о возможности вынесения частичных решений. Если один из соучастников признает требования, либо сторона признает частично требования другой стороны, а предмет спора состоит из нескольких требований, то суд может вынести решение по этому требованию и продолжать разрешение дела в оставшейся части» [Загайнова 2008: 34].

По мнению указанного автора, промежуточным является, например, решение, выносимое в соответствии со ст. 160 АПК РФ. Как известно, она допускает возможность рассмотрения дела в отдельных заседаниях арбитражного суда, но при условии, что в одном заявлении соединены требование об установлении оснований ответственности ответчика и связанное с ним требование о применении мер ответственности. Данная норма направлена на ускорение арбитражного процесса. Дело в том, что при отсутствии оснований для возложения на ответчика ответственности нет необходимости и применять ее меры. В свою очередь, при положительном решении вопроса об основании ответственности установленные факты будут иметь преюдициальное значение, и стороны освободятся от их доказывания [Там же: 33].

Конечно же, и в общественно значимых делах вполне вероятно соединение взаимосвязанных требований, основания которых в значительной мере совпадают, однако при этом основание одного из них включает в себя и определенные дополнительные юридические факты. Соответственно, если окажется, что судом установлены являющи-

еся общими для обоих требований факты, но в отношении одного из них нужно также устанавливать и другие обстоятельства, то, полагаем, вполне допустимо вынести решение по тому из требований, которое не нуждается в дальнейшем рассмотрении, и не дожидаться окончания рассмотрения второго требования.

Попробуем определить, в каких случаях подобное дробление рассмотрения судом требований оправданно. Думается, это следует допускать в тех случаях, когда очевидно, что интерес по требованию, основание которого доказано, нуждается в незамедлительной защите, невозможной без вынесения решения и его действия. Сказанное легко проиллюстрировать делами, связанными с защитой окружающей среды. Так, если одновременно заявлены требования о прекращении деятельности, причиняющей вред окружающей среде, и о возмещении нанесенного вреда, то понятно, что в основаниях обоих исков лежат факты наличия вреда и противоправных действий ответчика, его вызвавших. При этом чтобы запретить деятельность, суду вполне достаточно установить указанные факты, однако для удовлетворения требования о возмещении нанесенного вреда необходимо также определить его размер (рассчитать возмещение).

Соответственно, если дожидаться одновременного ответа суда по обоим требованиям, то как минимум до этого момента (а в действительности, скорее всего, существенно дольше – лишь после вступления решения в законную силу, а может быть, и после применения необходимых мер в рамках исполнительного производства) вредоносная деятельность будет продолжаться, хотя понятно, что ее прекращение в кратчайшие сроки в большей мере отвечает общественным интересам. Следовательно, было бы целесообразным такое структурирование судебного процесса, при котором суд в случае определенного совпадения фактического состава требований мог выносить решение по тому из них, чей состав менее объемный; это позволит как можно быстрее обеспечить защиту соответствующих данному требованию интересов.

Обратим внимание еще на одно, по нашему мнению, существенное обстоятельство. В нашем примере можно видеть, что требование о прекращении деятельности, при-

чиняющей вред окружающей среде, связано с интересом, который нуждается в первоочередной защите по сравнению с тем, с которым связано второе требование: его удовлетворение прекращает саму первопричину такого вреда и минимизирует угрозу наступления необратимых для окружающей среды последствий, что в свою очередь предупреждает и причинение ей вреда в будущем. Соответственно, главное в описанной ситуации на самом деле не в том, что основание требования о прекращении деятельности частично совпадает с требованием о возмещении вреда окружающей среде и в то же время по объему меньше последнего, а в том, что при удовлетворении такого требования защищается приоритетный по сравнению со вторым требованием интерес. На это могут возразить, что указанная проблема может быть решена не путем разделения решения, а путем запрещения деятельности ответчика в качестве меры обеспечения иска. Однако, как показывает практика, в подобного рода делах суды практически не применяют данную меру, опасаясь тем самым причинить значительные убытки осуществляющему деятельность предприятию.

Мы, конечно же, не отрицаем, что такая мера в отдельных (патовых) случаях могла бы применяться в соответствующих делах. Однако как минимум в силу того, что приостановление деятельности (даже не очень продолжительное) крупных предприятий способно привести к значительным для них убыткам, а также причинить вред различным общественным интересам (состоящим, например, в том, что приостановление производства определенного товара создаст его дефицит), прибегать к ней, очевидно, стоит очень редко.

Понятно также, что обеспечение иска связано с необходимостью экстренного реагирования в случае очевидной угрозы, что решение суда станет неисполнимым. В свою очередь режим срочности исключает возможность скрупулезного установления судом обстоятельств дела. Однако в силу указанных выше причин приостановление деятельности предприятий без уверенности в том, что она действительно причиняет вред, нельзя считать оправданным. Такая уверенность может сложиться лишь в случае, если судом будут установлены необходимые юридические факты, а это, как известно, про-

исходит лишь при вынесении им решения. Кроме того, на наш взгляд, приведенные С. К. Загайновой аргументы в пользу допущения вынесения частичных решений, если ответчик признал часть исковых требований, вполне актуальны и для дел, связанных с защитой общественных интересов.

Думается, следует ответить и на вопрос о том, обеспечивают ли сбережение времени, необходимое для своевременной защиты интересов, положения ст. 160 АПК РФ, которая, по мнению многих исследователей, делает возможным вынесение промежуточных решений. Если ответ на указанный вопрос окажется положительным, то аналогичный закрепленному в указанной статье механизм, вероятно, можно будет применять и для оперативной защиты общественных интересов в цивилистическом процессе любого типа.

В соответствии с названной статьей, если в одном заявлении соединены требование об установлении оснований ответственности ответчика и связанное с ним требование о применении мер ответственности, арбитражный суд вправе с согласия сторон рассмотреть такие требования в отдельных судебных заседаниях. При отказе в удовлетворении требования об установлении оснований ответственности ответчика арбитражный суд не рассматривает связанное с ним требование о применении мер ответственности и второе судебное заседание не проводит.

В свою очередь в случае удовлетворения требования об установлении оснований ответственности ответчика арбитражный суд вправе провести второе судебное заседание и в этом судебном заседании рассмотреть требование о применении мер ответственности, в том числе определить размер взыскиваемой суммы. По результатам рассмотрения арбитражный суд принимает решение по всем заявленным требованиям.

Из приведенных положений АПК РФ видно, что о промежуточном решении в описанной ситуации можно говорить лишь условно, поскольку, по сути, если окажется, что имеются основания для удовлетворения одного из требований – об установлении основания ответственности, то решение по нему будет вынесено лишь после разрешения и второго требования – о применении меры ответственности. Следовательно, в таком случае, хотя фактически судьба первого требования

судом первой инстанции уже решена, защита интересов, для которой оно было предъявлено, не будет реализована до разрешения второго требования.

Разделение рассмотрения требований, связанных с основанием ответственности и применением ее меры, приводит не к тому, что интерес, по поводу которого предъявлено первое из них, получает оперативную защиту, а к тому, что в случае отсутствия оснований для удовлетворения этого требования второе не будет рассматриваться. Это определенным образом обеспечивает оптимизацию судебного процесса и ускоряет защиту интересов ответчика.

Соответственно, если иск предъявлен в защиту общественных интересов, то закрепленный в ст. 160 АПК РФ механизм вряд ли можно считать подходящим для обеспечения оперативности такой защиты. В связи с этим согласимся с П. Н. Мацкевичем, который полагает, что должно быть разрешено вынесение полноценного промежуточного решения, которое могло бы стать предметом самостоя-

тельного обжалования. При этом в законе следовало бы оговорить, что обжалование промежуточного решения не является препятствием для рассмотрения производного требования, а производство по нему не подлежит приостановлению [Мацкевич 2022].

Из сказанного видно, что в настоящее время отступление от сложившегося еще в советский период подхода к вынесению судебного решения вполне возможно и даже целесообразно, поскольку может способствовать более эффективной защите правовых интересов. Тем не менее это не означает, что такое отступление – в частности от требований, предъявляемых к судебному решению, – должно стать общим правилом. Его следует считать возможным при защите общественных интересов в первую очередь в тех случаях, когда данная защита в равной мере будет достигнута при применении разных способов защиты, которые в то же время оказывают не одинаковое влияние на интересы ответчика, чья деятельность тоже может быть общественно значимой.

### Список литературы

- Авдюков М. Г. Судебное решение. М.: Юрид. лит., 1959. 192 с.
- Гурвич М. А. Решение советского суда в исковом производстве. М., 1955. 128 с.
- Гурвич М. А. Судебное решение. Теоретические проблемы. М.: Юрид. лит., 1976. 175 с.
- Загайнова С. К. Судебные акты в гражданском и арбитражном процессе: теоретические и прикладные проблемы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008. 50 с.
- Зайцев И. М. Устранение судебных ошибок в гражданском процессе. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1985. 135 с.
- Зейдер Н. Б. Судебное решение по гражданскому делу. М.: Юрид. лит., 1966. 192 с.
- Мацкевич П. Н. Институт рассмотрения дела в отдельных судебных заседаниях арбитражного суда // Вестник гражданского процесса. 2022. № 2. С. 241–261. DOI: 10.24031/2226-0781-2022-12-2-241-261.
- Туманов Д. А. Допустимо ли вторжение судов в сферу компетенции иных органов власти? // Вестник гражданского процесса. 2022. № 1. С. 248–263. DOI: 10.24031/2226-0781-2022-12-1-248-263.
- Туманов Д. А. Об общественном интересе и его судебной защите // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 12. С. 54–70.
- Чечина Н. А. Норма права и судебное решение. Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1961. 78 с.

**Дмитрий Александрович Туманов** – кандидат юридических наук, доцент кафедры процессуального права Всероссийской академии внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации. 119285, Российская Федерация, Москва, Воробьевское шоссе, д. 6А. E-mail: tumanov\_dmitr@vavt.ru.

ORCID: 0009-0004-7917-3250

## **On the Requirements for Court Judgments of Public Interest and on the Types of Judgments**

*The article raises the question of how relevant the Soviet requirements to court judgments are to current court judgments in cases involving the public interest protection. The environmental protection cases show that sometimes it is appropriate to deviate from the requirement of unconditional judgment, in particular, when deciding on such cases. In this regard, so-called conditional judgments should be allowed, as this may contribute to the effective protection of both the public interest and various other interests, including those of the defendant.*

*The author also concludes that in such cases it should be allowed to issue so-called partial and intermediate judgments, the necessity of which was denied by the Soviet doctrine, but is recognized by some researchers nowadays. Although the author's conclusions are based on environmental cases as an example, the court judgments in such cases are quite appropriate for many other public interest cases that are either already before the courts or are expected to be before them in the future (with the expansion of judicial competence). However, it does not mean that such a derogation, in particular from the requirements for a judgment (e. g. the unconditionality requirement), should become the general rule. It should be considered possible primarily in cases where such protection would be equally achieved by applying different means of protection, which at the same time do not have the same impact on the interests of the defendant, whose activities may also be of public importance.*

**Keywords:** *public interest, requirements for a judgment, unconditionality of a judgment, partial judgments, alternative judgments, intermediate judgments*

### **Recommended citation**

Tumanov D. A. O trebovaniyakh, pred'yavlyaemykh k resheniyam sudov o zashchite obshchestvennykh interesov, i o vidakh reshenii [On the Requirements for Court Judgments of Public Interest and on the Types of Judgments], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2024, no. 1, pp. 54–61, DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-54-61.

### **References**

- Avdyukov M. G. *Sudebnoe reshenie* [Judicial Decision], Moscow, Yurid. lit., 1959, 192 p.
- Chechina N. A. *Norma prava i sudebnoe reshenie* [Rule of Law and Judgement], Leningrad, Izd-vo Leningrad. un-ta, 1961, 78 p.
- Gurvich M. A. *Reshenie sovetskogo suda v iskovom proizvodstve* [Soviet Court Decision in the Lawsuit Procedure], Moscow, 1955, 128 p.
- Gurvich M. A. *Sudebnoe reshenie. Teoreticheskie problemy* [Judgment. Theoretical Problems], Moscow, Yurid. lit., 1976, 175 p.
- Matskevich P. N. Institut rassmotreniya dela v razdel'nykh sudebnykh zasedaniyakh arbitrazhnogo suda [The Institution of Consideration of the Case in Separate Court Sessions of the Commercial Court], *Vestnik grazhdanskogo protsessa*, 2022, vol. 12, no. 2, pp. 241–261, DOI: 10.24031/2226-0781-2022-12-2-241-261.
- Tumanov D. A. Dopustimo li vtorzhenie sudov v sferu kompetentsii inykh organov vlasti? [Is It Permissible for the Courts to Intrude into the Competence of Other Authorities?], *Vestnik grazhdanskogo protsessa*, 2022, vol. 12, no. 1, pp. 248–263, DOI: 10.24031/2226-0781-2022-12-1-248-263.
- Tumanov D. A. Ob obshchestvennom interese i ego sudebnoi zashchite [On Public Interest and Its Judicial Protection], *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2015, no. 12, pp. 54–70.
- Zagainova S. K. *Sudebnye akty v grazhdanskom i arbitrazhnom protsesse: teoreticheskie i prikladnye problemy* [Judicial Acts in Civil and Commercial Proceedings: Theoretical and Applied Problems]: autoabstr. of doct. jur. sc. thesis, Ekaterinburg, 2008, 50 p.

Zaitsev I. M. *Ustranenie sudebnykh oshibok v grazhdanskom protsesse* [Elimination of Judicial Errors in Civil Procedure], Saratov, Izd-vo Saratov. un-ta, 1985, 135 p.

Zeider N. B. *Sudebnoe reshenie po grazhdanskomu delu* [Judgment in a Civil Case], Moscow, Yurid. lit., 1966, 192 p.

**Dmitrii Tumanov** – candidate of juridical sciences, associate professor of the Department of procedural law, Russian Foreign Trade Academy of the Ministry of Economic Development of Russian Federation. 119285, Russian Federation, Moscow, Vorobiyovskoye Highway, 6A. E-mail: tumanov\_dmitr@vavt.ru.

ORCID: 0009-0004-7917-3250

Дата поступления в редакцию / Received: 19.02.2024

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 13.03.2024

**Г. Р. Ахмадиева**

Самарский национальный исследовательский университет  
им. академика С. П. Королева  
(Самара)

## **ЧАСТНОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ СУДА КАК ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ САНКЦИЯ В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

*Отсутствие единообразного подхода к пониманию правовой природы частных определений влечет разностороннюю судебную практику их применения, снижая эффективность выполнения факультативных задач гражданского судопроизводства по укреплению законности, предупреждению правонарушений и формированию уважительного отношения к закону и суду. Цель статьи – определить возможность квалификации частного определения как гражданской процессуальной санкции. Автор использует методы сравнительного анализа, синтеза, обобщения и иные методы научного познания.*

*Автор приходит к выводу о том, что частные определения суда объединяют две разные по своей правовой природе группы судебных актов. Акты первой группы носят исключительно сигнализационный характер и не могут рассматриваться в качестве гражданских процессуальных санкций. Основанием вынесения таких частных определений являются правонарушения непроцессуального характера, а также процессуальные правонарушения, если судебный акт направляется не в адрес непосредственно правонарушителей и с целью проверки и принятия мер по устранению или предупреждению данного правонарушения. Статус процессуальной санкции может быть применен только к частному определению, вынесенному при обнаружении судом гражданских процессуальных правонарушений в деятельности нижестоящего суда или иных участников процесса, обладающих признаком вины в совершенном правонарушении. Данные частные определения влекут за собой порицание правонарушителя и накладывают на него дополнительные обременения по применению мер, направленных на предупреждение правонарушений, и сообщению о них суду.*

**Ключевые слова:** частные определения, санкция, гражданская процессуальная ответственность, меры судебного реагирования, судебный штраф

### **Для цитирования**

Ахмадиева Г. Р. Частное определение суда как процессуальная санкция в гражданском судопроизводстве // Российское право: образование, практика, наука. 2024. № 1. С. 62–68. DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-62-68.

УДК 347.9

DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-62-68

Согласно ст. 226 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации суд при выявлении случаев нарушения законности вправе вынести частное определение и направить его в соответствующие организации или соответствующим должностным лицам, которые обязаны в течение месяца сообщить о принятых мерах. Частное определение суда является процессуальным средством реализации факультативных задач ци-

вилистического процесса [Жилин 1998: 84], к которым закон относит укрепление законности и правопорядка, предупреждение правонарушений, формирование уважительного отношения к закону и суду, мирное урегулирование споров.

Одним из дискуссионных вопросов в доктрине гражданского процессуального права является правовая природа частных определений. Так, в науке можно встретить точку

зрения, согласно которой частное определение суда рассматривается в качестве гражданской процессуальной санкции [Ветрова 1991: 124]. Определить правомерность данной позиции важно не только для формирования теоретической основы рассматриваемого судебного акта, но и для выявления путей его применения.

Понятие санкции в юридической литературе многозначно. В частности, многие исследователи рассматривают санкцию как элемент структуры правовой нормы наряду с гипотезой и диспозицией [Шебанов 1968: 129]. По образному выражению Ю. С. Жицинского, «без диспозиции норма немыслима, без гипотезы бессмысленна, без санкции бессильна» [Жицинский 1968: 44]. Другие ученые понимают санкцию как неблагоприятные последствия, наступающие при невыполнении требований правовой нормы [Базылев 1976: 32–38]; применение принуждения за противоправное поведение [Лейст 1981: 7]; правовое средство обеспечения выполнения юридических обязанностей и охраны субъективных прав от возможных нарушений [Ветрова 1991: 47], а также как меру воздействия, установленную законодателем в связи с совершением конкретного правонарушения [Коврига 2016: 31].

Санкция неразрывно связана с юридической ответственностью, под которой понимается основанная на нормах права обязанность лица подлежать действию соответствующих правовых норм за свое противоправное деяние при наличии указанных в законе условий, предусматривающих эти деяния как противоправные [Брайнин 1963: 24]. Характерной чертой юридической ответственности является выраженная в ней оценка государством поведения правонарушителя. Такая оценка связана с осуждением правонарушителя, которое проявляется в прямо закрепленных в санкциях отрицательных последствиях в форме ограничений личного или имущественного характера [Йоффе, Шаргородский 1961: 314].

В сфере гражданского процессуального права санкция определяется как предусмотренные нормами права неблагоприятные последствия, которые наступают для обязанного субъекта процессуальных правоотношений при невыполнении требований правовой нормы [Ветрова 1991: 45–46].

Опираясь на общий правовой подход, согласно которому санкция и ответственность взаимосвязаны, отметим, что рассмотрение гражданских процессуальных санкций невозможно в отрыве от института гражданской процессуальной ответственности.

Вопрос о существовании гражданской процессуальной ответственности не нашел однозначного решения в правовой науке. Серьезные исследования на этот счет проводились советскими процессуалистами, в частности Н. А. Чечиной, Г. Н. Ветровой, И. М. Зайцевым, М. И. Штефаном, И. А. Галаганом и др.

В общем виде гражданскую процессуальную ответственность можно определить как гражданский процессуальный институт, регулирующий содержание, основания и процедуру применения процессуально-правовых последствий противоправного поведения субъектов гражданского судопроизводства (процессуальных санкций) [Жильцова, Голиченко 2008: 6]. Основанием привлечения к гражданской процессуальной ответственности выступает гражданское процессуальное правонарушение, которое понимается как деяние, нарушающее нормы процессуального права, вредное для общественных отношений и являющееся основанием для применения санкций, предусмотренных процессуальными нормами [Гальперин 2019: 37].

Рассматривая возможность включения частных определений в состав мер гражданской процессуальной ответственности, необходимо выделить признаки последней. К таковым можно отнести следующие:

- 1) гражданская процессуальная ответственность реализуется в порядке, предусмотренном ГПК РФ;
- 2) гражданская процессуальная ответственность выражена в мерах государственного принуждения;
- 3) гражданская процессуальная ответственность имеет штрафной характер, который проявляется в наступлении неблагоприятных последствий для правонарушителя;
- 4) гражданская процессуальная ответственность влечет наложение на правонарушителя дополнительных обременений в виде обязанностей имущественного и личного неимущественного характера;
- 5) применение мер гражданской процессуальной ответственности сопряжено с от-

рицательной оценкой личности правонарушителя.

Частное определение суда – сложное правовое явление. Оно охватывает две разные по своей правовой природе группы судебных актов.

Первую составляют частные определения, которые носят только сигнализационный характер. Они могут выноситься по двум основаниям:

1) при обнаружении судом правонарушений непроцессуального характера с целью проверки и принятия мер по устранению данного правонарушения. Такие частные определения, как правило, связаны с обстоятельствами, свидетельствующими о нарушении закона, но выходящими за рамки предмета спора. В связи с этим суд не может быть до конца уверен в наличии правонарушения, поскольку эта уверенность требовала бы от него всестороннего исследования обстоятельств дела и заставляла бы выходить за рамки своей компетенции [Боннер, Квиткин 1973: 83]. Именно поэтому круг адресатов частных определений указанного вида охватывает не только

не гражданско-процессуальными средствами. Субъектами этих частных определений выступают преимущественно руководители правонарушителей или иные лица, способные применить меры в ответ на совершенное правонарушение. Отличительная особенность данных субъектов – отсутствие вины в совершенном правонарушении. Частные определения этой категории могут предусматривать порицание действий правонарушителя. Порицание здесь представляет собой гражданскую процессуальную санкцию организационного характера. Само по себе частное определение при этом не становится санкцией. Оно служит лишь средством оформления применения меры гражданской процессуальной ответственности в виде порицания.

Таким образом, частные определения первой группы не могут рассматриваться в качестве процессуальных санкций. Они носят сигнализационный характер и имеют целью либо проверить установленные в ходе судебного заседания факты на предмет наличия признаков правонарушения, либо предупредить совершение подобных правонарушений путем информирования о них лиц, уполномоченных на принятие необходимых для этого мер.

Вторую группу частных определений образуют санкционные, т. е. те из них, которые выступают формой гражданской процессуальной ответственности.

В качестве признаков, отражающих санкционный характер частных определений, в науке выделяются: цель вынесения (предупреждение правонарушений и споров); правовосстановительный и пресекающий характер; обязанность устранить выявленные нарушения вопреки желанию обязанных лиц и возможность наложения штрафа за неисполнение частных определений [Арсентьев 2005: 100].

Санкционные частные определения выносятся только при обнаружении судом процессуального правонарушения, являющегося основанием для применения мер гражданской процессуальной ответственности в виде частного определения. Частные определения этой группы характеризуются более узким субъектным составом: его образуют исключительно участники процесса, выступающие непосредственными правонарушителями. В отличие от адресатов частных опреде-

---

**Частное определение как процессуальная санкция представляет собой меру воздействия, которая влечет порицание правонарушителя, отрицательную оценку результатов выполнения им своих обязанностей**

---

и даже не столько самого правонарушителя, сколько должностных лиц, имеющих полномочия на проверку наличия состава правонарушения и принятие мер по его устранению и предупреждению. В этом случае частные определения не предусматривают порицания виновного лица (более того, вина может быть даже не установленной) и выполняют лишь уведомительную функцию, не преследуя цели применения карательных мер;

2) при обнаружении судом процессуальных правонарушений в деятельности участников процесса. Для вынесения таких частных определений не нужно проверять наличие признаков гражданского процессуального правонарушения. Их назначением являются устранение и предупреждение правонарушений, в том числе посредством оказания дополнительного воздействия на правонарушителя

лений сигнализационной правовой природы, данные субъекты обладают признаком вины.

Частное определение как процессуальная санкция представляет собой меру воздействия, которая влечет порицание правонарушителя, отрицательную оценку результатов выполнения им своих обязанностей. Порицание, таким образом, становится неблагоприятным последствием для субъекта, нарушившего предписания процессуальных норм. Прежде всего в эту группу входят частные определения, выносимые вышестоящими судами в адрес нижестоящих судов. Они являются средством реализации вышестоящими судебными инстанциями полномочий на контроль за соблюдением законности в ходе рассмотрения и разрешения гражданских дел. Н. В. Кузнецов оценивал эту меру как необычную пресекательную санкцию, которая «выполняет превентивную роль в отношении суда» [Кузнецов 1981: 15]. Подобная санкция носит персонифицированный характер, но может быть усилена вынесением частного определения в адрес председателя соответствующего суда.

Суд может допустить такие нарушения норм процессуального права, которые являются основанием для отмены или изменения решения суда, и такие, которые не привели или не могли привести к принятию неправильного решения.

ГПК РСФСР 1964 г. связывал вынесение частного определения в адрес нижестоящего суда только с процессуальными правонарушениями, не являющимися основанием для отмены решения. Данный подход представляется верным, поскольку позволяет исключить одновременное применение двух санкций по одним и тем же основаниям. ГПК РФ не предусматривает возможности вынесения частного определения в адрес нижестоящего суда; думается, что это законодательное упущение, которое требует урегулирования.

Верховный Суд Российской Федерации также рассматривает частное определение как особую форму публично-правовой ответственности судьи и оценку его профессиональной деятельности<sup>1</sup>. Вследствие этого частное определение должно соответствовать принципу соразмерности, что, в свою

очередь, предполагает установление вины правонарушителя. В частном определении в адрес судьи должны быть указаны конкретные обстоятельства и действия судьи, повлекшие нарушение принципов правосудия или иные факты, свидетельствующие о нарушении процессуальных норм или непрофессиональном поведении при отправлении правосудия.

Утверждение частного определения в качестве особой формы публично-правовой ответственности судьи требует соблюдения вышестоящими инстанциями установленных Законом РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» законодательных ограничений на привлечение судьи к какой-либо ответственности за выраженное им при осуществлении правосудия мнение и принятое судом решение, если только вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена виновность судьи в преступном злоупотреблении либо вынесении заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта.

Нарушение норм процессуального права, конечно же, не ограничивается деятельностью нижестоящих инстанций. ГПК РФ предусматривает различные меры правового воздействия на совершивших процессуальные нарушения лиц, участвующих в деле, и лиц, содействующих правосудию. Например, согласно ч. 3 ст. 159 ГПК РФ суд вправе наложить на лиц, участвующих в деле, и иных присутствующих в зале судебного заседания лиц судебный штраф за проявленное неуважение к суду.

Вопрос о возможности вынесения судом частных определений в случае неисполнения участниками процесса своих процессуальных обязанностей ранее поднимался в науке. Так, Н. В. Федоренко и А. Г. Семенова, проводя анализ частных определений, вынесенных арбитражными судами на предмет соответствия их требованиям арбитражно-процессуального законодательства, отмечают, что несоблюдение или ненадлежащее выполнение представителями сторон обязанностей по доказыванию в арбитражном процессе не может служить достаточным условием для вынесения частного определения [Федоренко, Семенова 2001: 93]. Критически практику вынесения арбитражными судами частных определений

<sup>1</sup> Кассационное определение Верховного Суда Российской Федерации от 1 марта 2023 г. № 18-КАД22-78-К4.

в связи с неисполнением процессуальных обязанностей оценивает и А. В. Юдин, добавляя, что суд не вправе перекладывать задачу борьбы с процессуальными правонарушениями на другие органы государственной власти, а должен своевременно устранять всякие процессуальные нарушения, не отодвигая момент их ликвидации [Юдин 2009: 346].

Думается, что при решении вопроса о целесообразности вынесения частного определения при нарушении участниками процесса своих процессуальных обязанностей нужно исходить из цели рассматриваемого судебного акта. Целью вынесения частного определения является укрепление правопорядка, и достигается она посредством устранения случаев нарушения закона и посредством предупреждения правонарушений. Если процессуальным законом предусмотрены иные меры процессуальной ответственности за совершенное процессуальное правонарушение, вынесение частного определения не будет играть весомой роли, поскольку суд способствует укреплению правопорядка и предупреждению правонарушений иными мерами. Таким образом, возможность вынесения частного определения в случае совершения процессуального правонарушения, за которое законом предусмотрены иные меры процессуальной ответственности, исключается.

При рассмотрении частного определения как особой формы публично-правовой ответственности логично возникает вопрос о соотношении частных определений с иными видами процессуальных санкций.

По мнению Г. Н. Ветровой, частные определения не являются отдельным видом санкций, но выступают совершенно особой их разновидностью, свойственной только судебному праву [Ветрова 1991: 120]. Отличие от других процессуальных санкций заключается в том, что частные определения выходят за рамки процесса, вторгаются в сферу отноше-

ний, регулируемых нормами других отраслей права.

Частное определение суда относится к числу штрафных санкций [Коврига 1984: 46], поскольку оно воздействует непосредственно на правонарушителя и порождает для него новые обременения, а именно обязанность принять меры по частному определению и сообщить о них суду.

Частному определению как штрафной санкции присущи превентивные функции, заключающиеся не только в удержании лица от совершения повторных правонарушений, но и в предотвращении нарушений норм гражданского процессуального права другими субъектами.

Таким образом, как процессуальные санкции в гражданском судопроизводстве можно толковать лишь те частные определения, которые вынесены в адрес участников процесса в связи с допущенными ими нарушениями норм процессуального права. Только такие частные определения характеризуются признаками, присущими мерам гражданской процессуальной ответственности:

- 1) наличие гражданского процессуального правонарушения как специального основания для вынесения определения;
- 2) наличие вины правонарушителя;
- 3) наличие негативных последствий (признание виновного субъекта);
- 4) наложение дополнительных обременений в виде обязанности принять меры, направленные на предупреждение правонарушений, и сообщить об этих мерах суду.

Частные определения, выносимые по поводу непроцессуальных нарушений, не являются по своей правовой природе гражданскими процессуальными санкциями и носят лишь информационно-сигнализационный характер, преследуя цель устранить нарушения законности в различных сферах общественных отношений.

### Список литературы

- Арсентьев О. В. О роли частных определений в гражданском судопроизводстве // Вестник Челябинского государственного университета. 2005. № 1. С. 100–103.
- Базылев Б. Т. Сущность санкции в советском праве // Правоведение. 1976. № 5. С. 32–38.
- Боннер А. Т., Квиткин В. Т. Судебный контроль в области государственного управления: учеб. пособие. М.: Изд-во Москов. ун-та, 1973. 109 с.
- Брайнин Я. М. Уголовная ответственность и ее основания в советском уголовном праве. М.: Госюриздат, 1963. 275 с.

- Ветрова Г. Н. Санкции в судебном праве. М.: Наука, 1991. 157 с.
- Гальперин М. Л. Ответственность в гражданском судопроизводстве: моногр. М.: Юрайт, 2019. 198 с.
- Жилин Г. А. Понятие целевых установок в гражданском судопроизводстве // Журнал российского права. 1998. № 6. С. 83–93.
- Жильцова Н. А., Голиченко М. М. Гражданская процессуальная ответственность: понятие и основания // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 7. С. 6–8.
- Жицинский Ю. С. Санкции норм советского гражданского права. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1968. 121 с.
- Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. М.: Госюриздат, 1961. 381 с.
- Коврига З. Ф. Уголовно-процессуальная ответственность. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1984. 191 с.
- Коврига З. Ф. Уголовно-процессуальная ответственность // Судебная власть и уголовный процесс. 2016. № 2. С. 25–123.
- Кузнецов Н. В. Санкции в гражданском процессуальном праве: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1981. 173 с.
- Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву. Теоретические проблемы. М.: Изд-во МГУ, 1981. 239 с.
- Федоренко Н. В., Семенова А. Н. Анализ частных определений, вынесенных Арбитражным судом Ростовской области в 2000 году, на предмет соответствия их формы и содержания требованиям арбитражно-процессуального законодательства // Юрист-Вестник. 2001. № 8. С. 90–97.
- Шебанов А. Ф. Форма советского права. М.: Юрид. лит., 1968. 216 с.
- Юдин А. В. Гражданское процессуальное правонарушение и ответственность: моногр. СПб.: Юрид. книга, 2009. 624 с.

**Гюзель Ринатовна Ахмадиева** – ассистент кафедры гражданского процессуального и предпринимательского права Самарского национального исследовательского университета им. академика С. П. Королева. 443086, Российская Федерация, Самара, ул. Московское шоссе, д. 34. E-mail: giuzel.akhmadieva@yandex.ru.  
ORCID: 0009-0009-4425-3636

### **A Special Court Ruling as a Procedural Sanction in Civil Procedure**

*The lack of a uniform approach to understanding the legal nature of a special court ruling leads to a multifaceted judicial practice of its applying and reduce the effectiveness in carrying out optional tasks of civil procedure that include strengthening legality, preventing violations, and fostering a respectful attitude toward the law and the judiciary. The aim of the research is to determine the possibility of classifying a special court ruling as a civil procedural sanction. The author uses methods of comparative analysis, synthesis, generalization, and other scientific methods.*

*The author concludes that special court rulings include two distinct groups of judicial acts differing in their legal nature. The acts of the first group have an exclusive signaling character and cannot be regarded as civil procedural sanctions. These special court rulings are based on non-procedural violations and procedural violations, if the judicial act is not directly addressed to the guilty parties. They aim to verify and take measures to eliminate or prevent the violation. The status of a procedural sanction can only be applied to a special court ruling adjudicated upon the detection by the court of civil procedural violations committed by subordinate courts or other participants which have a guilt in the committed violation. Such special court rulings entail the censure of the violator and impose additional burdens on the application of measures aimed at preventing violations and reporting them to the court.*

**Keywords:** special court rulings, sanction, civil procedural liability, measures of the judicial response, judicial penalty

### Recommended citation

Akhmadieva G. R. Chastnoe opredelenie suda kak protsessual'naya sanktsiya v grazhdanskom sudoproizvodstve [A Special Court Ruling as a Procedural Sanction in Civil Procedure], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2024, no. 1, pp. 62–68, DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-62-68.

### References

Arsent'ev O. V. O roli chastnykh opredelenii v grazhdanskom sudoproizvodstve [About the Role of Special Court Rulings in Civil Proceedings], *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2005, no. 1, pp. 100–103.

Bazylev B. T. *Sushchnost' sanktsii v sovetskom prave* [The Essence of the Sanction in Soviet Law], *Pravovedenie*, 1976, no. 5, pp. 32–38.

Bonner A. T., Kvitkin V. T. *Sudebnyi kontrol' v oblasti gosudarstvennogo upravleniya* [Judicial Control in the Field of Public Administration], Moscow, Izd-vo Moskov. un-ta, 1973, 109 p.

Brainin Ya. M. *Ugolovnaya otvetstvennost' i ee osnovaniya v sovetskom ugolovnom prave* [Criminal Liability and Its Basis in Soviet Criminal Law], Moscow, Gosyurizdat, 1963, 275 p.

Fedorenko N. V., Semenova A. N. Analiz chastnykh opredelenii, vynesennykh Arbitrazhnym sudom Rostovskoi oblasti v 2000 godu, na predmet sootvetstviya ikh formy i sodержaniya trebovaniyam arbitrazhno-protsessual'nogo zakonodatel'stva [The Analysis of Special Court Rulings Adjudicated by the Arbitration Court of the Rostov Region in 2000 for Compliance of their Form and Content with the Requirements of Commercial Procedure Legislation], *Yurist-Vestnik*, 2001, no. 8, pp. 90–97.

Gal'perin M. L. *Otvetstvennost' v grazhdanskom sudoproizvodstve* [Liability in Civil Proceedings], Moscow, Yurait, 2019, 198 p.

Ioffe O. S., Shargorodskii M. D. *Voprosy teorii prava* [Issues of Legal Theory], Moscow, Gosyurizdat, 1961, 381 p.

Kovriga Z. F. *Ugolovno-protsessual'naya otvetstvennost'* [Criminal Procedural Responsibility], Voronezh, Izd-vo Voronezh. un-ta, 1984, 191 p.

Kovriga Z. F. *Ugolovno-protsessual'naya otvetstvennost'* [Criminal Procedural Responsibility], *Sudebnaya vlast' i ugolovnyi protsess*, 2016, no. 2, pp. 25–123.

Kuznetsov N. V. *Sanktsii v grazhdanskom protsessual'nom prave* [Sanctions in Civil Procedural Law]: cand. jur. sc. thesis, Saratov, 1981, 173 p.

Leist O. E. *Sanktsii i otvetstvennost' po sovetskomu pravu. Teoreticheskie problemy* [Sanctions and Liability in Soviet Law. Theoretical Issues], Moscow, Izd-vo MGU, 1981, 239 p.

Shebanov A. F. *Forma sovetskogo prava* [Form of Soviet Law], Moscow, Yurid. lit., 1968, 216 p.

Vetrova G. N. *Sanktsii v sudebnom prave* [Sanctions in Court Law], Moscow, Nauka, 1991, 157 p.

Yudin A. V. *Grazhdanskoe protsessual'noe pravonarushenie i otvetstvennost'* [Civil Procedural Violation and Liability], Saint Petersburg, Yurid. kniga, 2009, 624 p.

Zhil'tsova N. A., Golichenko M. M. *Grazhdanskaya protsessual'naya otvetstvennost': ponyatie i osnovaniya* [Civil Procedural Liability: Concept and Grounds], *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess*, 2008, no. 7, pp. 6–8.

Zhilin G. A. *Ponyatie tselevykh ustanovok v grazhdanskom sudoproizvodstve* [The Concept of Target Setting in Civil Proceedings], *Zhurnal rossiiskogo prava*, 1998, no. 6, pp. 83–93.

Zhitsinskii Yu. S. *Sanktsii norm sovetskogo grazhdanskogo prava* [Sanctions of Soviet Civil Law], Voronezh, Izd-vo Voronezh. un-ta, 1968, 121 p.

**Giuzel Akhmadieva** – assistant of the Department of civil procedure and business law, Samara National Research University. 443086, Russian Federation, Samara, Moskovskoye highway, 34. E-mail: giuzel.akhmadieva@yandex.ru.

ORCID: 0009-0009-4425-3636

Дата поступления в редакцию / Received: 07.12.2023

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 19.02.2024

**Н. А. Лопашенко**

Саратовская государственная юридическая академия  
(Саратов)

## ОСНОВНЫЕ ИТОГИ РЕФОРМИРОВАНИЯ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В 2023 г.

В 2023 г. продолжилась практика законодательного реформирования уголовного закона, которая далеко не всегда может быть поддержана, хотя в ряде случаев представляет собой совершенствование уголовной политики. За год было принято двадцать федеральных законов, менявших нормы УК и добавлявших новые. Федеральный закон от 24 июня 2023 г. № 270-ФЗ «Об особенностях уголовной ответственности лиц, привлекаемых к участию в специальной военной операции» в Уголовный кодекс пока не инкорпорирован, что нарушает базовое положение ч. 1 ст. 1 УК, согласно которому «уголовное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса», а все новые законы должны в него включаться. Признавая необходимость в современных условиях такого закона и не оспаривая его суть, в то же время нельзя не отметить наличие противоречия между законом, носящим явно уголовно-правовой характер, и Уголовным кодексом РФ. В результате сравнения положений названного Закона с нормами УК предложены пути решения этой проблемы.

Анализ других изменений уголовного законодательства был предпринят с целью выявления основных их трендов. В числе таковых следует назвать гуманизацию уголовного закона (в части изменений, внесенных в Особенную часть УК), расширение криминализации, ужесточение уголовной ответственности и наказания.

**Ключевые слова:** реформирование уголовного закона, криминализация, уголовная ответственность лиц, участвующих в специальной военной операции, антиколлекторская норма, ужесточение наказания

### Для цитирования

Лопашенко Н. А. Основные итоги реформирования уголовного законодательства в 2023 г. // Российское право: образование, практика, наука. 2024. № 1. С. 69–81. DOI: 110.34076/2410-2709-2024-139-1-69-81.

УДК 343.2/.7

DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-69-81

Завершившийся год принес много изменений в уголовном законодательстве и в его толковании. Было принято шесть постановлений Конституционного Суда РФ<sup>1</sup> (не беру во внимание определения об отказе к принятию жалоб, хотя и в них отражено много случаев интересного и содержательного толкования уголовного закона), едва ли не беспрецедентное за год количество. Пленум Верховного Суда РФ одобрил несколько новых постановлений, имеющих отношение

к уголовному праву<sup>2</sup>. 20 федеральных законов меняли Уголовный кодекс (два из них еще не вступили в действие в полном объеме), что больше, чем годом раньше: тогда было принято 15 федеральных законов (в 2023 г. Государственная Дума РФ вообще приняла рекордное количество законов – 694). Таким образом, уголовная и криминологическая политика в течение года значительно корректировалась, с одной стороны, с другой – развивалась, совершенствовалась

<sup>1</sup> Постановления Конституционного Суда РФ от 12 января 2023 г. № 2-П, от 15 марта 2023 г. № 8-П, от 31 марта 2023 г. № 13-П, от 19 апреля 2023 г. № 19-П, от 13 ноября 2023 г. № 52-П, от 24 ноября 2023 г. № 54-П.

<sup>2</sup> Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 мая 2023 г. № 11, от 18 мая 2023 г. № 12, от 3 апреля 2008 г. № 3, от 1 июня 2023 г. № 14, от 12 декабря 2023 г. № 43, от 12 декабря 2023 г. № 45, от 19 декабря 2023 г. № 47.

или была направлена на развитие и совершенствование (с разными результатами).

Рассмотрим указанные изменения, чтобы выявить тренды уголовной политики, направления ее развития. Принимая во внимание ограниченный объем статьи, остановлюсь только на изменениях, которые были внесены в Уголовный кодекс РФ, т. е. исключительно на изменениях законотворческой формы уголовной политики.

### Федеральные законы

Шесть из двадцати федеральных законов, менявших УК, были приняты по отдельным положениям Общей части; одиннадцать были посвящены положениям Особенной части; два вносили изменения как в Общую, так и в Особенную части.

Особняком в названных двадцати федеральных законах стоит закон по сути революционный, поскольку он сформулировал новые положения об уголовной ответственности лиц, привлекаемых к участию в специальной военной операции, но не внес при этом изменений в нормы действующего УК, – Федеральный закон от 24 июня 2023 г. № 270-ФЗ «Об особенностях уголовной ответственности лиц, привлекаемых к участию в специальной военной операции» (далее – Закон № 270-ФЗ). В ст. 1 Закона говорится, что он «устанавливает правовые гарантии и основания освобождения от уголовной ответственности лиц, призванных на военную службу по мобилизации или в военное время в Вооруженные Силы Российской Федерации, заключающих (заключивших) контракт о прохождении военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации либо проходящих военную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации в период мобилизации, в период военного положения или в военное время».

С одной стороны, подобный закон был очень нужен, и привлечение к участию в боевых действиях в СВО осужденных, не отбывших наказания, убедительно это продемонстрировало. Вопрос о том, на каком основании эти лица покидали места лишения свободы, оставался открытым. Об этом писали все, включая и меня [Лопашенко 2023а; Лопашенко 2023б].

С другой стороны, принятие закона в такой форме противоречит, на мой взгляд, основам уголовного законодательства РФ, пре-

жде всего ч. 1 ст. 1 УК, согласно которой «уголовное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса. Новые законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат включению в настоящий Кодекс». Сейчас это признается в доктрине многими [Антонова 2023: 39; Загвоздкин, Коршикова 2023; Коновалов 2023]. Об этом же пишет, например, А. И. Рапог: «Федеральный закон от 24 июня 2023 г. № 270-ФЗ „Об особенностях уголовной ответственности лиц, привлекаемых к участию в специальной военной операции“... нанес серьезный удар по принципу полной кодификации уголовного законодательства, закреплению в самом УК РФ» [Рапог 2023: 62].

Прежде в ч. 3 ст. 331 УК «Понятия преступлений против военной службы» была следующая оговорка: «Уголовная ответственность за преступления против военной службы, совершенные в военное время либо в боевой обстановке, определяется законодательством Российской Федерации военного времени». Однако она была исключена еще Федеральным законом от 24 сентября 2022 г. № 365-ФЗ (пояснительная записка к проекту этого закона так и не появилась, в справочных правовых системах «висит» пояснительная записка к проекту, не имеющему отношения к названному закону).

Интересны высказывания в научной литературе по этому поводу. По мнению В. Б. Поезжалова, «исключение из УК РФ данного указания вполне соответствует логике вещей, поскольку ключевое положение уголовного закона, заложенное как постулат, в ч. 1 ст. 1 гласит о том, что уголовное законодательство России состоит только из положений действующего УК РФ и любые другие положения, содержащие вопросы уголовной ответственности, подлежат включению в него» [Поезжалов 2023: 62]. В. П. Коняхин и Т. Ю. Батютина отмечают, что «если ранее в доктрине неоднократно и вполне обоснованно высказывались мнения о возможном выделении дополнительного источника – законодательства военного времени – и, как следствие, на его основе даже о формировании в перспективе подотрасли военного уголовного права, то теперь ч. 3 ст. 331 утратила силу, окончательно закрепив статус УК РФ как главного (базового) источника российского уголовного права» [Коняхин, Батютина 2023: 76]. П. С. Данилов

и Е. К. Сенокосова полагают, что «законодатель совершил шаг на пути логического развития системы преступлений против военной службы, удалив системообразующий признак времени объективной стороны преступления. Разрыв между правовым полем и фактическим состоянием стал преодолеваться» [Данилов, Сенокосова 2023: 60].

Представляется вместе с тем, что можно было внести правки в эту часть ст. 331 УК в соответствии с законодательством об обороне и другими законодательными актами, посвященными СВО (В. Б. Поезжалов оговаривал необходимость установления специальных условий ответственности военнослужащих в военное время, во время мобилизации еще до принятия анализируемого выше Закона [Поезжалов 2023: 63]). Или же стоит указать на возможность появления подобных специальных законов в ст. 1 УК.

В доктрине уже есть объяснение того, почему Закон № 270-ФЗ не инкорпорирован в УК. В. А. Коновалов отмечает: «Положения Федерального закона № 270-ФЗ не направлены на длительное неоднократное применение, в этой ситуации изменение норм УК было нецелесообразным» [Коновалов 2023]. Однако едва ли нарушение норм самого уголовного закона (ч. 1 ст. 1 УК) можно объяснить временной нецелесообразностью: сам УК никаких исключений из общего правила о том, что только он является единственным источником уголовного права, не делает.

Если анализировать упомянутый Закон по существу предложенного регулирования, то он касается вопросов освобождения от уголовной ответственности или наказания лиц трех категорий: 1) призванных на военную службу по мобилизации или в военное время в Вооруженные Силы Российской Федерации; 2) заключающих (заключивших) контракт о прохождении военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации; 3) проходящих военную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации в период мобилизации, в период военного положения или в военное время, с отдельными исключениями, которые касаются или категорий преступлений, или конкретных преступлений, совершенных указанными лицами.

В отношении этих лиц может вестись предварительное расследование, они могут иметь судимость (при этом в отношении по-

следних приговор может только вступить в законную силу, т. е. лицо еще не отбывало назначенное наказание или же отбывает назначенное наказание; этим лицом может быть даже лицо, которое отбыло наказание или условно-досрочно от него освобождено). Соответственно, Законом № 270-ФЗ оставлен без ответа вопрос о том, могут ли его положения быть применены к лицам, в отношении которых предварительное расследование завершено и дело направлено в суд или уже находится на рассмотрении в суде, однако приговор по нему не вынесен. Представляется, что и на этих лиц следовало бы распространить особые условия освобождения от уголовной ответственности и от наказания. В данном случае можно усмотреть нарушение общеуголовного и конституционного принципа равенства.

Закон может быть применен (*имеет обратную силу*) в отношении лиц, совершивших преступления до вступления его в силу, т. е. до 24 июня 2023 г., в том случае, если совершено преступление небольшой или средней тяжести, кроме преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 205.2, чч. 1 и 2 ст. 220, ч. 1 ст. 221 и ст. 280 УК. Это оговорено в п. 1 ст. 2 анализируемого Закона. Здесь, к сожалению, следует констатировать, что данная норма противоречит ст. 10 УК, которая, регламентируя обратную силу уголовного закона, не устанавливает никаких ограничений для его действия, если закон улучшает положение лица, совершившего преступление. Опять-таки полагаю, что в случае включения подобного положения в ст. 10 УК законодатель смог бы избежать неловкости; очевидно, что это нужно сделать.

Есть еще одно, на мой взгляд, непоследовательное положение в позиции законодателя. Так, не установлено никаких ограничений действия Закона для лиц, которые проходят военную службу в Вооруженных Силах РФ в период мобилизации, военного положения или в военное время, совершили преступления и в отношении которых осуществляется предварительное расследование (п. 2 ст. 2 Закона № 270-ФЗ). Они могут совершить преступления любой категории и любые предусмотренные Особенной частью, в отличие от тех лиц, которые имеют судимость или совершили преступления небольшой или средней тяжести до вступления Закона в силу. Пред-

ставляется, что и здесь следовало бы установить ограничение на применение Закона по меньшей мере в отношении лиц, совершивших сексуальные и террористические, а также отдельные государственные и экстремистские преступления.

Закон № 270-ФЗ, по сути, ввел новые основания для освобождения и от уголовной ответственности, и от наказания: 1) награждение государственной наградой, полученной в период прохождения военной службы;

---

### **Существует настоятельная необходимость закрепить новые основания освобождения от уголовной ответственности и от наказания в самом Уголовном кодексе**

---

2) увольнение с военной службы по основанию, предусмотренному подп. «а», «в» или «о» п. 1 ст. 51 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе». Уголовный кодекс таких оснований не знает, хотя в ряде случаев указанное может быть расценено как изменение обстановки, и тогда можно применить ст. 80.1 УК, освободив лицо от наказания. Почти о том же пишет А. А. Горшенин [Горшенин 2023]. В. А. Коновалов, в свою очередь, прямо говорит, что суды вынуждены обращаться к этой статье при решении вопроса об освобождении от уголовного наказания военнослужащих [Коновалов 2023].

Тем не менее освобождение по этой статье могут получить только лица, совершившие преступления небольшой и средней тяжести, но не тяжкие и особо тяжкие. Кроме того, освобождение от наказания в связи с изменением обстановки носит безусловный характер, а то освобождение от наказания, о котором идет речь в Законе № 270-ФЗ, согласно ч. 1 ст. 5 является условным. Следовательно, осужденный, призванный на военную службу по мобилизации или в военное время в Вооруженные Силы РФ либо заключивший в период мобилизации, военного положения или в военное время контракт о прохождении военной службы в Вооруженных Силах РФ и совершивший преступление небольшой или средней тяжести, находится в худшем

положении, нежели другой осужденный, что опять-таки нарушает принцип равенства.

Не возражая принципиально против новых оснований освобождения от уголовной ответственности и от наказания (люди проявили героизм, за что были отмечены государственными наградами, или же прошли через военные действия, что требует если не героизма, то смелости), хотела бы отметить настоятельную необходимость закрепления их в самом Уголовном кодексе. Такая же (если не большая) необходимость существует и в уголовном процессе: УПК не известны подобные основания прекращения уголовного дела и уголовного преследования (гл. 4 УПК). В связи с этим уже появились предложения дополнить ч. 1 ст. 24 УПК новым пунктом – п. 2.1 [Можайская 2023: 242].

Наконец, вызывает некоторые сомнения порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов по вопросам, связанным с призывом (поступлением) на военную службу и ее прохождением в период мобилизации, военного положения или в военное время граждан, имеющих судимость, а также граждан, в отношении которых осуществляется предварительное расследование (ст. 7 Закона № 270-ФЗ), другими словами – несудебный механизм реализации положений Закона № 270-ФЗ в противовес судебному порядку решения вопросов освобождения от уголовной ответственности и наказания. На это указывает и Е. Ю. Антонова [Антонова 2023: 41].

### **Изменения Общей части уголовного законодательства**

Были изменены ст. 53.1, 57, 58, 63, 72, 76.1, 79, 80, 93, 104.1 (трижды) УК РФ. По сравнению с реформами 2022 г. сущностных изменений Общей части УК стало больше. Опишу общие итоги реформирования.

#### *1. Гуманизация уголовного законодательства*

В частности, расширен перечень лиц, к которым можно применить наказание в виде принудительных работ: исключены границы пенсионного возраста, при достижении которых нельзя было применять наказание этого вида (55 лет для женщин и 60 лет для мужчин). Кроме того, положения уголовного за-

кона приведены в соответствие с давно изменившимся пенсионным законодательством.

В ч. 7 ст. 53.1 УК теперь говорится, что принудительные работы не могут назначаться «лицам, достигшим возраста, дающего право на назначение страховой пенсии по старости в соответствии с законодательством Российской Федерации, и признанным полностью неспособными к трудовой деятельности в соответствии с медицинским заключением, выданным в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации». Следовательно, чтобы исключить возможность назначения принудительных работ лицу пенсионного возраста, требуется, чтобы такое лицо достигло возраста, дающего право на назначение страховой пенсии по старости (в 2024 г. это 63 года для мужчин и 58 лет для женщин), и было признано полностью неспособным к трудовой деятельности в соответствии с медицинским заключением, выданным в законном порядке (Федеральный закон от 3 апреля 2023 г. № 111-ФЗ).

Поскольку принудительные работы – наказание более мягкое, нежели лишение свободы, пожалуй, следует согласиться с такой правкой УК как отвечающей интересам осужденных отдельных категорий.

Кроме того, расширен перечень преступлений, от уголовной ответственности за которые предусмотрено освобождение в связи с возмещением ущерба (ч. 2 ст. 76.1 УК, Федеральный закон от 14 апреля 2023 г. № 116-ФЗ). Так, в этот перечень включены квалифицированное нарушение авторских и смежных прав (ч. 2 и п. «в» ч. 3 ст. 146 УК), причинение особо крупного имущественного ущерба путем обмана и злоупотребления доверием (п. «б» ч. 2 ст. 165 УК), незаконное предпринимательство с извлечением дохода в особо крупном размере (п. «б» ч. 2 ст. 171 УК) и др. Эти изменения могут быть поддержаны, если не усматривать в них только желание государства пополнить казну.

На гуманизацию направлен и Федеральный закон от 12 декабря 2023 г. № 591-ФЗ, предусмотревший возможность применить условно-досрочное освобождение от отбывания наказания и заменить неотбытую часть наказания более мягким его видом для осужденных за совершение преступлений

небольшой тяжести, женщин, имеющих детей в возрасте не до трех, как было раньше, а до четырех лет, находящихся в доме ребенка исправительного учреждения (ч. 3.1 ст. 79, ч. 2.1 ст. 80, ч. 2 ст. 93 УК). Этот Закон согласован с изменениями уголовно-исполнительного законодательства, которые произошли раньше, в июне 2023 г. (Федеральный закон от 13 июня 2023 г. № 211-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон „О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений“»), т. е. можно говорить о системных правках уголовного законодательства.

Такое же направление совершенствования уголовного закона – гуманизация уголовного наказания и правил его назначения – у Федерального закона от 19 декабря 2023 г. № 609-ФЗ «О внесении изменения в статью 72 Уголовного кодекса Российской Федерации», которым в ст. 72 УК включена ч. 3.5, регламентирующая порядок зачета времени отбывания лишения свободы в исправительном учреждении более строгого вида в срок лишения свободы из расчета:

один день в тюрьме или в исправительной колонии особого или строгого режима – за полтора дня в исправительной колонии общего режима или за два дня в колонии-поселении;

один день в исправительной колонии общего режима – за полтора дня в колонии-поселении.

Этот Закон был принят вследствие реализации Постановления Конституционного Суда РФ от 15 марта 2023 г. № 8-П. Суд признал ч. 3.1 ст. 72 УК не соответствующей ст. 2, ч. 1 ст. 19, ч. 1 ст. 22, ч. 1 ст. 46, ч. 3 ст. 50, ст. 53, ч. 2 ст. 54 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ в той части, в какой рассматриваемая норма по своему буквальному содержанию препятствует использованию ее судами в правоприменительной практике для целей дифференцированного по видам исправительных учреждений зачета времени лишения свободы, отбытого лицом в ошибочно назначенном ему исправительном учреждении более строгого вида, в срок лишения свободы, подлежащий отбытию на основании судебного решения, постановленного в результате пересмотра (отмены или изме-

нения) первоначального приговора (иного судебного акта). Закон следует поддерживать.

#### 2. Системные правки уголовного закона

В Общую часть УК внесены изменения, продиктованные появлением в Особенной части новых составов преступлений. Так, в связи с включением в УК статей, посвященных ответственности за диверсионную деятельность различных видов и изложением основного состава диверсии (ст. 281 УК) в новой редакции Федеральный закон от 28 апреля 2023 г. № 157-ФЗ изменил и нормы Общей части: добавил указание на возможность назначить пожизненное лишение свободы за преступления против основ конституционного строя и безопасности государства (ч. 1 ст. 57 УК); разрешил назначать отбывание части срока лишения свободы в тюрьме лицам, осужденным по ст. 281.1, 281.2, ч. 1 ст. 283.1 УК (ч. 2.1 ст. 58 УК); установил возможность конфискации имущества по антидиверсионным нормам (п. «а» ч. 1 ст. 104.1 УК).

В целом указанные изменения логичны, но я негативно оцениваю бесконечное дополнение УК специальными нормами.

Системной правкой выступает и указание на возможность конфискации денег, ценностей и иного имущества, полученных в результате совершения преступлений, предусмотренных новой ст. 260.1 УК (Федеральный закон от 14 апреля 2023 г. № 113-ФЗ). Можно согласиться с таким изменением уголовного закона, оно продолжает политику, которая проводится в отношении особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов (ст. 258.1 УК).

#### 3. Устранение дискриминационных норм уголовного закона

Из ч. 1 ст. 63 УК исключено указание на отягчающее обстоятельство «совершение умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел» (п. «о»). Совершенно справедливо разработчики законопроекта писали в пояснительной записке: «С принятием названного законоположения допущена фактическая дискриминация сотрудников органов внутренних дел по сравнению с работниками других государственных структур, отнесенных к категории правоохранительных органов. Правопорядок в России обеспечивают, помимо МВД, также работни-

ки судов, прокуратуры, ФСБ, ФСО, Росгвардии, ФСИН, военной полиции, таможни и др. Принадлежность правонарушителя к этим структурам отягчающим вину обстоятельством не является, что явно несправедливо». К сожалению, на то, чтобы это понять, потребовалось 13 лет. Между тем еще в 2014 г. об этом писал мой ученик А. М. Байрамкулов [Байрамкулов 2014]. В целом такое изменение УК нужно поддерживать.

#### 4. Ужесточение уголовной ответственности

Это связано с упомянутым Федеральным законом от 14 апреля 2023 г. № 113-ФЗ, внесшим изменения в ст. 104.1 УК. Стала возможной конфискация денег, ценностей и иного имущества, полученных в результате совершения преступлений, предусмотренных чч. 2–4 ст. 272, ст. 273, ч. 2 ст. 274, ст. 274.1 УК («компьютерных преступлений»). Осторожно соглашусь с такой позицией законодателя.

#### Изменения Особенной части уголовного законодательства

Изменениям подверглись 24 статьи УК (в 2022 г. их было 36): ст. 158, 171.3, 189, 198, 199, 199.1, 199.2, 199.4, 205, 205.1, 205.4, 207.3 (дважды), 215.4, 226.1 (дважды), 275, 280.3 (дважды), 280.4, 281, 283.2, 284.1, 284.3, 322, 360, 361.

В Кодекс также было включено семь новых статей (против 13 в 2022 г.):

ст. 172.4 «Незаконное осуществление деятельности по возврату просроченной задолженности физических лиц»;

ст. 217.3 «Нарушение требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий)» (Федеральный закон вступит в действие 1 июля 2024 г.);

ст. 234.2 «Незаконный оборот метилового спирта (метанола), метанолсодержащих жидкостей»;

ст. 260.1 «Умышленное уничтожение или повреждение, а равно незаконные добыча, сбор и оборот особо ценных растений и грибов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации»;

ст. 284.3 «Оказание содействия в исполнении решений международных организа-

ций, в которых Российская Федерация не участвует, или иностранных государственных органов»;

ст. 321.1 «Передача лицу, содержащемуся в учреждении уголовно-исполнительной системы или месте содержания под стражей, средств мобильной связи и иных средств коммуникации лицом, подвергнутым административному наказанию или имеющим судимость»;

ст. 330.3 «Осуществление деятельности на территории Российской Федерации иностранной или международной некоммерческой неправительственной организации, сведения о структурных подразделениях которой отсутствуют в реестре филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций или которая не имеет зарегистрированного в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации о некоммерческих организациях, структурного подразделения – отделения».

Основные изменения, таким образом, пришлись на три раздела:

преступлений в сфере экономики (восемь статей изменено и одна новая включена). В основном менялась гл. 22 УК «Преступления в сфере экономической деятельности»;

преступлений против общественной безопасности и общественного порядка (шесть статей изменено и три новых появилось). Изменения произведены в трех первых главах, но основная масса – в гл. 24 УК «Преступления против общественной безопасности»;

преступлений против государственной власти (изменено восемь статей и три новых включено). Главным образом менялась глава о посягательствах на основы конституционного строя и безопасности государства (семь статей изменены, одна новая появилась).

Еще две статьи менялись в гл. 24 УК «Преступления против мира и безопасности человечества».

К основным трендам в изменениях Особой части<sup>1</sup> я бы отнесла следующие.

#### 1. Расширение криминализации

Так, Федеральный закон от 10 июля 2023 г. № 323-ФЗ включил в УК ст. 172.4

<sup>1</sup> Проанализировать все изменения в рамках одной статьи совершенно невозможно, поэтому далее я остановлюсь лишь на некоторых достоинствах и недостатках отдельных новых и измененных норм.

«Незаконное осуществление деятельности по возврату просроченной задолженности физических лиц», так называемую антиколлекторскую статью. В доктрине уже предложены толкования новой нормы [Зиновьев 2023], а до принятия Закона велась бурная дискуссия о том, нужна ли такая норма [Матейчук 2018; Васильченко 2018; Скобликов 2018; Дубов 2020]. Сейчас нахожу, что новый состав преступления имеет право на существование: не все ранее охватывалось другими нормами, иногда требовалось применить несколько норм, иногда можно было привлечь к уголовной ответственности только при наличии наступивших последствий.

Суть преступного деяния в ч. 1 ст. 172.4 УК сформулирована так: «Совершение действий, направленных на возврат просроченной задолженности физических лиц и сопряженных с угрозой применения насилия либо уничтожения или повреждения имущества, а равно с угрозой распространения либо распространением заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство потерпевшего или его близких, лицом, действующим от имени организации-кредитора или в ее интересах, в том числе работником организации-кредитора, либо лицом, которому переданы права кредитора по договору уступки права (требования), либо лицом, действующим от имени или в интересах лица, которому переданы указанные права». Это преступление со сложным составом, причем по моменту окончания – усеченным. Состав близок к составам, с одной стороны, вымогательства (ст. 163 УК), с другой – принуждения к совершению сделки или к отказу от ее совершения (ст. 179 УК). Однако названные составы не охватывают полностью деяние, предусмотренное ныне в ст. 172.4 УК.

В доктрине справедливо отмечается, что новый состав конкурирует с составом, предусмотренным ст. 330 УК «Самоуправство», при этом предпочтение следует отдавать новому составу [Цой 2023: 53].

В то же время следует признать, что и новая статья, к сожалению, не решила многих проблем. Основная причина – привязанность (по терминологии и смыслу запрета) уголовно-правовой нормы ст. 172.4 УК к Федеральному закону от 3 июля 2016 г. № 230-ФЗ (в ред. от 10 июля 2023 г.) «О защите прав и законных интересов физических лиц при

осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон „О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях“», который ограничивает понятие анализируемой деятельности в отношении ряда лиц, в основном юридических, но и частных тоже (п. 2. ст. 3). На это же указывает, например, Н. Ю. Скрипченко [Скрипченко 2023]. К сожалению, преступники такими ограничениями не руководствуются и применяют весь арсенал преступных методов для получения задолженности в отношении индивидуальных предпринимателей, представителей власти, руководства коммерческих и иных организаций. Следовало бы расширить круг потерпевших по этой норме.

Санкции новой статьи тоже вызывают вопросы. Так, неквалифицированный состав применения коллекторами насилия наказывается максимально лишением свободы на срок до пяти лет, особо квалифицированный – лишением свободы на срок от пяти до десяти лет; вымогательство влечет по ч. 1 ст. 163 УК максимальное наказание в виде лишения свободы до четырех лет, по ч. 3 ст. 163 – от семи до 15 лет лишения свободы; принуждение к сделке по ч. 1 ст. 179 УК – лишение свободы до двух лет, по ч. 2 ст. 179 (третьей части нет) – лишение свободы до 10 лет. На чем основана столь существенная разница, не объясняется.

Расширением криминализации является и установление с 1 апреля 2024 г. уголовной ответственности за производство, поставку, закупку (в том числе при ввозе в РФ и вывозе из РФ), хранение табачной продукции, никотинсодержащей продукции и сырья для их производства без соответствующей лицензии в случаях, если эта лицензия обязательна (ч. 1.1 ст. 171.3 УК). На первый взгляд, в таких случаях можно применить ст. 171 УК, однако в ней порог уголовной ответственности – 2 млн 250 тыс. руб., а в новом составе – 100 тыс. руб.

Федеральный закон от 28 апреля 2023 г. № 157-ФЗ объявил преступным оказание содействия в исполнении решений международных организаций, в которых Российская Федерация не участвует, или иностранных государственных органов (новая статья – ст. 284.3 УК). Тем же законом произведено

беспрецедентное ужесточение ответственности за нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой, при этом была криминализована и угроза совершения такого нападения (ст. 360 УК): наказание по ч. 1 ст. 360 вместо лишения свободы на срок от двух до шести лет включает в себя лишение свободы на срок от семи до 12 лет (по минимальной границе оно выросла в 3,5 раза, по максимальной – в два раза); по ч. 2 ст. 360 лишение свободы на срок от пяти до десяти лет заменено лишением свободы на срок от 12 до 20 лет.

### *2. Усиление дифференциации уголовной ответственности*

В частности, в ст. 281 УК «Диверсия» (Федеральный закон от 28 апреля 2023 г. № 157-ФЗ) были включены новые квалифицирующие признаки: совершение деяния группой лиц по предварительному сговору или организованной группой и сопряжение его с посягательством на объекты федерального органа исполнительной власти в области обороны, Вооруженных Сил РФ, войск национальной гвардии РФ, органов государственной власти, привлекаемых для выполнения отдельных задач в области обороны, а также на объекты топливно-энергетического комплекса и организаций оборонно-промышленного комплекса (в ч. 2 ст. 281 УК), или сопряжение деяния с посягательством на объекты использования атомной энергии, потенциально опасные биологические объекты либо с использованием ядерных материалов, радиоактивных веществ или источников радиоактивного излучения либо ядовитых, отравляющих, токсичных, опасных химических веществ или патогенных биологических агентов (ч. 3 ст. 281 УК).

### *3. Ужесточение уголовной ответственности*

Так, Федеральный закон от 18 марта 2023 г. № 82-ФЗ изложил в новой и, на мой взгляд, более четкой формулировке состав ст. 189 УК «Незаконные экспорт из Российской Федерации или передача товаров или технологий, вооружения или военной техники, незаконное выполнение работ либо незаконное оказание услуг, в отношении которых установлен экспортный контроль», одновременно значительно ужесточив уголовную ответственность. Неквалифицированный состав стал наказываться лишением свободы

на срок от трех до семи лет (раньше – до трех лет), по ч. 2 максимальное наказание – от пяти до десяти лет лишения свободы (было до пяти лет), а по ч. 3 – от семи до 12 лет (было от трех до семи лет). Как видим, пределы наказания фактически удвоены. С одной стороны, это понятно, если принять во внимание ситуацию, в которой находится страна. С другой стороны, это не насильственное преступление и не государственное (государственная измена и близкое к ней сотрудничество на конфиденциальной основе с иностранным государством, международной либо иностранной организацией), и санкции, которые предусмотрены в УК, должны быть выстроены по какой-то строгой системе.

Федеральный закон от 28 апреля 2023 г. № 157-ФЗ значительно ужесточил ответственность за некавалифицированный террористический акт (ч. 1 ст. 205 УК) с максимальных ранее 15 лет лишения свободы до 20 лет сейчас. В составах содействия террористической деятельности, напротив, законодатель, не меняя максимального срока лишения свободы, повысил его минимальный срок (в ч. 1 ст. 205.1 УК с пяти до семи лет, в ч. 3 – с 10 до 12 лет). За участие же в террористическом сообществе были ужесточены и минимальный, и максимальный пределы ответственности: теперь ч. 2 ст. 205.4 УК предусматривает лишение свободы на срок не от пяти до 10 лет, а от 10 до 15 лет.

Согласно этому же Закону государственная измена (ст. 275 УК) стала караться, в том числе, и пожизненным лишением свободы, а некавалифицированная диверсия (ч. 1 ст. 281 УК) влечет максимальное наказание в виде лишения свободы до 20 лет вместо 15, значившихся в санкции ранее.

*4. Устранение законодательных ошибок, приведение УК в соответствие с Конституцией РФ, корректирование Особой части в связи с другими ее изменениями*

Так, во исполнение Постановления Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2022 г. № 53-П Федеральным законом от 27 ноября 2023 г. № 553-ФЗ ст. 158 УК «Кража» была дополнена примечанием 5 следующего содержания: «В случае, когда предметом хищения является доход, облагаемый налогом на доходы физических лиц, в размер хищения не подлежит включению сумма указанного

налога, удержанная и уплаченная налоговым агентом в соответствии с законодательством Российской Федерации». Я поддержала решение КС РФ в 2022 г. и полагаю, что и изменение УК в связи с ним следует поддерживать. Решение полностью отвечает принципу справедливости уголовного закона.

*5. Редакционные правки уголовного закона*

В частности, в примечаниях к статьям о налоговых преступлениях вместо оборота «сумма штрафа в размере, определяемом в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации» используется ныне оборот «сумма штрафа в порядке и размере, определяемых в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации» (Федеральный закон от 18 марта 2023 г. № 78-ФЗ).

Отдельно стоит сказать о гуманизации уголовного закона. Я бы не отнесла ее к тенденциям, но единичный пример есть. Федеральный закон от 18 марта 2023 г. № 78-ФЗ снизил максимальный предел наказания в виде лишения свободы с шести до пяти лет, изменив таким образом и категорию преступления на менее тяжкую, в квалифицированном составе уклонения от уплаты налогов, сборов, подлежащих уплате организацией, и (или) страховых взносов, подлежащих уплате организацией-плательщиком страховых взносов (ч. 2 ст. 199 УК). Точно такое же изменение произведено в ч. 2 ст. 199.1 УК. Более значительно было снижено наказание (с семи до пяти лет лишения свободы) за квалифицированное сокрытие денежных средств либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых должно производиться взыскание налогов, сборов, страховых взносов (ч. 2 ст. 199.2 УК). Квалифицированный состав уклонения страхователя-организации от уплаты страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в государственный внебюджетный фонд (ч. 2 ст. 199.4 УК) поменял категорию со средней тяжести на небольшой тяжести (наказание снижено с четырех до трех лет лишения свободы). Конечно, эти изменения нужно приветствовать.

#### **Основные выводы**

1. Положения Закона № 270-ФЗ должны быть инкорпорированы в Уголовный кодекс. То, как это может быть сделано, предложено в доктрине. Так, А. И. Рарог пишет:

«Нормы, закрепленные в ст. 3 и 4 названного Закона, поместить в гл. 11 УК (скажем, под номерами 76.3 и 76.4), ст. 5 Закона – в гл. 12 УК РФ (например, под номером 81.1), а ст. 6 Закона – в гл. 13 УК РФ (может быть, под номером 86.1)» [Рарог 2023: 49].

2. Многие новые положения, внесенные в Общую часть УК или изменившие ее, были направлены на гуманизацию уголовно-

го законодательства и уголовной политики и должны быть поддержаны.

3. Расширение криминализации в ряде случаев не может быть поддержано: уголовный закон не единственный, который позволяет бороться с отклоняющимся поведением.

4. Нельзя согласиться со значительным ужесточением наказания за ряд преступлений.

### Список литературы

Антонова Е. Ю. Особенности уголовной ответственности лиц, привлекаемых к участию в специальной военной операции: новый вектор уголовно-правовой политики или уголовное законодательство военного времени? // Искусство правоведения. The Art of Law. 2023. № 3. С. 37–42.

Байрамкулов А. М. Уголовная ответственность сотрудников внутренних дел за преступления, совершаемые при исполнении служебных обязанностей: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. 254 с.

Васильченко А. А. Уголовно-правовые средства борьбы с принуждением должника к возврату долга посредством угроз // Академическая мысль. 2018. № 3. С. 22–25.

Горшенин А. А. Освобождение от наказания в связи с изменением обстановки // Уголовное судопроизводство. 2023. № 4. С. 36–39.

Данилов П. С., Сенокосова Е. К. Новый период эволюции системы преступлений против военной службы // Юридические исследования. 2023. № 7. С. 54–70.

Дубов Е. И. Отдельные проблемы противодействия криминальной коллекторской деятельности: терминологический аспект // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2020. № 4. С. 56–63.

Загвоздкин Н. Н., Коршикова Е. О. Федеральный закон от 24 июня 2023 г. № 270-ФЗ «Об особенностях уголовной ответственности лиц, привлекаемых к участию в специальной военной операции»: заметки на полях // Образование. Наука. Научные кадры. 2023. № 4. С. 101–106.

Зиновьев И. Л. Уголовная ответственность за незаконное осуществление деятельности по возврату просроченной задолженности физических лиц // Законность. 2023. № 12. С. 32–35.

Коновалов В. А. Актуальные вопросы освобождения от уголовной ответственности лиц, привлекаемых к участию в специальной военной операции // Законность. 2023. № 10. С. 16–18.

Коняхин В. П., Батютина Т. Ю. Новации Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации в контексте современной геополитической ситуации // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2023. Т. 14. № 2. С. 70–77.

Лопашенко Н. А. О некоторых правовых и криминологических проблемах участия осужденных в СВО: частный взгляд на известные события // Вестник Самарского юридического института. 2023а. № 2. С. 48–59.

Лопашенко Н. А. О необходимости законодательного регулирования участия осужденных, не отбывших наказание, в специальной военной операции (тезисы) // Пенитенциарная безопасность: национальные традиции и зарубежный опыт: материалы Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием (1–2 июня 2023 г.). Самара: Самар. юрид. ин-т ФСИН России, 2023б. С. 131–132.

Матейчук В. И. Защита прав граждан от незаконных действий коллекторов по взысканию просроченной задолженности // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2018. № 2. С. 20–25.

Можайская Л. А. Специальная норма об освобождении от уголовной ответственности участников специальной военной операции // Закон и право. 2023. № 11. С. 240–242.

Поезжалов В. Б. Некоторые спорные вопросы правовой регламентации преступлений против военной службы в Уголовном кодексе Российской Федерации // Общество, право, государственность: ретроспектива и перспектива. 2023. № 3. С. 61–65.

Рарог А. И. Военно-уголовное право России: состояние и перспективы // Правовое государство: теория и практика. 2023. № 3. С. 45–52.

Скобликов П. А. Современная уголовная политика по защите прав лиц, подвергающихся противоправному воздействию с целью взыскания задолженности // Академическая мысль. 2018. № 3. С. 62–68.

Скрипченко Н. Ю. Уголовная ответственность за незаконное осуществление деятельности по возврату просроченной задолженности физических лиц: комментарий законодательных новелл // Уголовное право. 2023. № 11. С. 59–65.

Цой Л. В. Уголовная ответственность за незаконное осуществление деятельности по возврату просроченной задолженности физических лиц // Ученые записки Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 2023. № 2. С. 51–53.

**Наталья Александровна Лопашенко** – заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права Саратовской государственной юридической академии. 410056, Российская Федерация, Саратов, ул. Чернышевского, д. 104. E-mail: lopashenko@yandex.ru.

ORCID: 0000-0001-9175-8877

### **The Main Results of the Criminal Legislation Reform in 2023**

*In 2023, the practice of legislative reform of the criminal law continued, which cannot always be supported, although in some cases it represents an improvement in criminal policy. During the year, twenty federal laws were adopted, which changed and complemented the rules of the Criminal Code of the Russian Federation. The Federal Law of 24 June, 2023 No. 270-FZ «On the Specifics of Criminal Liability of Persons Involved in a Special Military Operation» has not been incorporated into the Criminal Code to date. This violates the basic provision established in Part 1 of Article 1 of the Criminal Code, according to which «the criminal legislation of the Russian Federation consists of this Code» and all new laws should be included in it. While recognizing the need for such a law in modern conditions and not disputing its essence, at the same time, the author notes, that there is a contradiction between the law, which is clearly of a criminal law nature, and the Criminal Code of the Russian Federation. By comparing the provisions of the said law with the norms of the Criminal Code, the author proposes ways to solve this problem.*

*An analysis of other changes in criminal legislation was undertaken in order to identify their main trends. Among these are the humanization of the criminal law in relation to the changes made to the Special Part of the Criminal Code; expanding criminalization; tougher criminal liability and punishment.*

**Keywords:** *reform of the criminal law, criminalization, criminal liability of persons participating in a special military operation, anti-collection rule, tougher punishment*

### **Recommended citation**

Lopashenko N. A. Osnovnye itogi reformirovaniya ugolovnogo zakonodatel'stva v 2023 g. [The Main Results of the Criminal Legislation Reform in 2023], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2024, no. 1, pp. 69–81, DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-69-81.

## References

Antonova E. Yu. Osobennosti ugolovnoi otvetstvennosti lits, privlekaemykh k uchastiyu v spetsial'noi voennoi operatsii: novyi vektor ugolovno-pravovoi politiki ili ugolovnoe zakonodatel'stvo voennogo vremeni? [Features of Criminal Liability of Persons Involved in a Special Military Operation: a New Vector of Criminal Law Policy or Criminal Legislation of Wartime?], *Iskusstvo pravovedeniya. The Art of Law*, 2023, no. 3, pp. 37–42.

Bairamkulov A. M. *Ugolovnaya otvetstvennost' sotrudnikov vnutrennikh del za prestupleniya, sovershaemye pri ispolnenii sluzhebnykh obyazannostei* [Criminal Liability of Internal Affairs Officers for Crimes Committed while Performing Official Duties]: cand. jur. sc. thesis, Saratov, 2014, 254 p.

Danilov P. S., Senokosova E. K. Novyi period evolyutsii sistemy prestuplenii protiv voennoi sluzhby [A New Period of Evolution of the System of Crimes against Military Service], *Yuridicheskie issledovaniya*, 2023, no. 7, pp. 54–70.

Dubov E. I. Otdel'nye problemy protivodeistviya kriminal'noi kollektorskoj deyatel'nosti: terminologicheskii aspekt [Some Problems of Countering Criminal Collection Activities: Terminological Aspect], *Vestnik Ufimskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii*, 2020, no. 4, pp. 56–63.

Gorshenin A. A. Osvobozhdenie ot nakazaniya v svyazi s izmeneniem obstanovki [Release from Punishment due to a Change in the Situation], *Ugolovnoe sudoproizvodstvo*, 2023, no. 4, pp. 36–39.

Konovalev V. A. Aktual'nye voprosy osvobozhdeniya ot ugolovnoi otvetstvennosti lits, privlekaemykh k uchastiyu v spetsial'noi voennoi operatsii [Topical Issues of Exemption from Criminal Liability of Persons Involved in Participation in a Special Military Operation], *Zakonost'*, 2023, no. 10, pp. 16–18.

Konyakhin V. P., Batyutina T. Yu. Novatsii Osobnoi chasti Ugolovnogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii v kontekste sovremennoi geopoliticheskoi situatsii [Innovations of the Special Part of the Criminal Code of the Russian Federation in the Context of the Modern Geopolitical Situation], *Vestnik Kazanskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii*, 2023, vol. 14, no. 2, pp. 70–77.

Lopashenko N. A. O nekotorykh pravovykh i kriminologicheskikh problemakh uchastiya osuzhdennykh v SVO: chastnyi vzglyad na izvestnye sobytiya [On Some Legal and Criminological Problems of Convicts' Participation in SMO: A Private Look at Known Events], *Vestnik Samarskogo yuridicheskogo instituta*, 2023a, no. 2, pp. 48–59.

Lopashenko N. A. *O neobkhodimosti zakonodatel'nogo regulirovaniya uchastiya osuzhdennykh, ne otbyvshikh nakazanie, v spetsial'noi voennoi operatsii (tezisy)* [On the Need for Legislative Regulation of the Participation of Convicts Who Have Not Served Their Sentences in a Special Military Operation (Theses)], *Penitentsiarnaya bezopasnost': natsional'nye traditsii i zarubezhnyi opyt* [Penitentiary Security: National Traditions and Foreign Experience]: conference papers, Samara, Samar. jurid. in-t FSIN Rossii, 2023b, pp. 131–132.

Mateichuk V. I. Zashchita prav grazhdan ot nezakonnykh deistvii kollektorov po vyzskaniyu prosrochennoi zadolzhennosti [Protection of Citizens' Rights from Illegal Actions of Collectors to Collect Overdue Debts], *Yuridicheskaya nauka i pravoohranitel'naya praktika*, 2018, no. 2, pp. 20–25.

Mozhaiskaya L. A. *Spetsial'naya norma ob osvobozhdenii ot ugolovnoi otvetstvennosti uchastnikov spetsial'noi voennoi operatsii* [A Special Rule on the Exemption from Criminal Liability of Participants in a Special Military Operation], *Zakon i pravo*, 2023, no. 11, pp. 240–242.

Poezshalov V. B. Nekotorye spornye voprosy pravovoi reglamentatsii prestuplenii protiv voennoi sluzhby v Ugolovnom kodekse Rossiiskoi Federatsii [Some Controversial Issues of Legal Regulation of Crimes against Military Service in the Criminal Code of the Russian Federation], *Obshchestvo, pravo, gosudarstvennost': retrospektiva i perspektiva*, 2023, no. 3, pp. 61–65.

Rarog A. I. Voенно-ugolovnoe pravo Rossii: sostoyanie i perspektivy [Military Criminal Law of Russia: Status and Prospects], *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika*, 2023, no. 3, pp. 45–52.

Skoblikov P. A. Sovremennaya ugolovnaya politika po zashchite prav lits, podvergayushchikhsya protivopravnomu vozdeistviyu s tsel'yu vyzskaniya zadolzhennosti [Modern Criminal Policy for

the Protection of the Rights of Persons Subjected to Unlawful Influence for the Purpose of Debt Collection], *Akademicheskaya mysl'*, 2018, no. 3, pp. 62–68.

Skripchenko N. Yu. Ugolovnaya otvetstvennost' za nezakonnnoe osushchestvlenie deyatel'nosti po vozvratu prosrochennoi zadolzhennosti fizicheskikh lits: kommentarii zakonodatel'nykh novel [Criminal Liability for the Illegal Implementation of Activities for the Repayment of Overdue Debts of Individuals: Commentary of Legislative Novels], *Ugolovnoe pravo*, 2023, no. 11, pp. 59–65.

Tsoi L. V. Ugolovnaya otvetstvennost' za nezakonnnoe osushchestvlenie deyatel'nosti po vozvratu prosrochennoi zadolzhennosti fizicheskikh lits [Criminal Liability for Illegal Activities to Repay Overdue Debts of Individuals], *Uchenye zapiski Altaiskogo filiala Rossiiskoi akademii narodnogo khozyaistva i gosudarstvennoi sluzhby pri Prezidente Rossiiskoi Federatsii*, 2023, no. 2, pp. 51–53.

Vasil'chenko A. A. Ugolovno-pravovyye sredstva bor'by s prinuzhdeniem dolzhnika k vozvratu dolga posredstvom ugroz [Criminal Law Means of Combating the Debtor's Compulsion to Repay the Debt through Threats], *Akademicheskaya mysl'*, 2018, no. 3, pp. 22–25.

Zagvozdkin N. N., Korshikova E. O. Federal'nyi zakon ot 24 iyunya 2023 g. № 270-FZ Ob osobennostyakh ugolovnoi otvetstvennosti lits, privlekaemykh k uchastiyu v spetsial'noi voennoi operatsii»: zametki na polyakh [Federal Law No. 270-FZ of June 24, 2023 «On the Specifics of Criminal Liability of Persons Involved in a Special Military Operation»: Notes in the Margins], *Obrazovanie. Nauka. Nauchnye kadry*, 2023, no. 4, pp. 101–106.

Zinov'ev I. L. Ugolovnaya otvetstvennost' za nezakonnnoe osushchestvlenie deyatel'nosti po vozvratu prosrochennoi zadolzhennosti fizicheskikh lits [Criminal Liability for the Illegal Implementation of Activities for the Repayment of Overdue Debts of Individuals], *Zakonnost'*, 2023, no. 12, pp. 32–35.

**Natalia Lopashenko** – honored lawyer of the Russian Federation, doctor of juridical sciences, professor of the Department of criminal and penal enforcement law, Saratov State Law Academy. 410056, Saratov, Russian Federation, Chernyshevsky str., 104. E-mail: lopashenko@yandex.ru.

ORCID: 0000-0001-9175-8877

Дата поступления в редакцию / Received: 15.02.2024

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 25.03.2024

**Н. В. Карепанов**

Уральский государственный  
юридический университет им. В. Ф. Яковлева  
(Екатеринбург)

## ОСОБЕННОСТИ ОБРАЗОВАНИЯ И СУЩНОСТЬ СЛЕДОВ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Следы подготовки, сокрытия и совершения экономических преступлений представляют собой признаки конкретных профессиональных действий, раскрывающие криминальный замысел субъектов. Носителями таких признаков выступают нормативные акты, правила, установленные хозяйствующими субъектами, первичные и отчетные документы предприятий. Способом обнаружения следов преступлений является метод сравнительного анализа.

По мнению автора, следы преступлений в сфере экономической деятельности – документальные или фактические противоречия в деятельности хозяйствующих субъектов в виде финансовых, налоговых нарушений, искажения предписанного характера экономической деятельности, нарушений правил бухгалтерского учета и отчетности. Эти противоречия складываются из сложной совокупности материальных и идеальных следов. Признаками такого преступления могут быть сомнительные обоснования хозяйственных и финансовых операций предприятия или организации, наличие незаконных документов по обеспечению юридически значимых действий и т. п.

**Ключевые слова:** выявление следов, противоречия, несоответствия, доследственная проверка, сравнительный анализ, оценка, теория доказательств, теория познания, истина, улики

### Для цитирования

Карепанов Н. В. Особенности образования и сущность следов преступлений в сфере экономической деятельности // Российское право: образование, практика, наука. 2024. № 1. С. 82–87. DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-82-87.

УДК 343.98

DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-82-87

Выявление следов подготавливаемого, совершающегося или совершенного преступления экономической направленности, несомненно, является не только начальным этапом расследования, но и его важнейшей частью. Именно в этот период формируется система доказательств будущего следствия.

Преступная деятельность в исследуемой сфере представляет собой нарушение установленных законом норм права и локальных правил в различных отраслях экономики (банковской, страховой, налоговой и т. п.). Для выявления таких преступлений нужно установить факты несоответствия деятельности хозяйствующего субъекта существующим нормам и правилам.

Обнаружение преступлений, совершаемых в сфере экономики, заключается прежде всего

в выявлении источников и носителей информации о конкретных действиях, событиях, извлечении из них особых сведений, установлении истинности фактов, а также возможности их использования на предварительном этапе расследования. Это и есть поисково-познавательная деятельность, осуществляемая для сбора, концентрации и фильтрации начальной информации о подготовке, совершении и сокрытии экономических преступлений.

Многие уголовные дела по экономическим преступлениям возбуждаются на основании материалов ведомственных и межведомственных проверок хозяйствующих субъектов. Поводами к возбуждению таких дел могут служить и результаты служебного расследования, проводимого специальными

подразделениями или наемными фирмами предприятий и организаций по вопросам безопасности. Причинами инициирования и осуществления внутренних проверок выступают явные нарушения установленного порядка оборота материальных ценностей, сведения о наличии ущерба хозяйствующему субъекту. Сама проверка представляет собой официальный сбор данных об исследуемом событии, обязательное коллегиальное документирование этого процесса. Самыми важными действиями можно назвать взятие объяснений у причастных или осведомленных лиц, обследование помещений и товарно-материальных ценностей. В результате проверки формулируются окончательные или промежуточные выводы и предложения.

Исходя из представленных суждений познавательная деятельность по выявлению следов экономических преступлений есть определенная подвижная структура, позволяющая совокупности сведений изначального уровня переходить на другой, качественно новый, уровень. Такая постановка вопроса позволила Л. В. Бертовскому более конкретно обозначить сущность обнаружения следов экономических преступлений как деятельности, направленной на изучение сведений, которые «обнажают» криминальный замысел субъектов, вскрывают подлинный смысл их профессиональных действий, содержащих признаки преступления [Бертовский 2016: 48–49].

Источниками сведений, агрегируемых и проверяемых на первоначальном этапе расследования экономических преступлений, являются нормативные правовые акты о хозяйственной и финансовой деятельности предприятий; документы о движении товарно-материальных ценностей, о действиях хозяйствующих субъектов; лица, обладающие искомыми сведениями.

Практически единственным методом в системе такого криминалистического познания является метод сравнительного анализа [Бертовский 2016: 97–132; Кучин 2016], позволяющий сопоставить особенности изучаемых объектов и получить сведения об их природе, источнике происхождения и свойствах. При выявлении и расследовании экономических преступлений данный метод применяется чаще всего для исследования документов (первичных, аналитических, отчетных, бухгалтерских и т. п.). Только сопоставив разные

экземпляры одного и того же документа, содержание взаимосвязанных документов, проанализировав соответствие хозяйственных документов нормативным актам и т. д., можно обнаружить какие-либо противоречия.

Для эффективного выявления доказательственной информации о преступлениях исследуемых видов следует понимать сущность отличительных признаков (противоречий) как специальной разновидности следов. Следы преступлений в сфере экономической деятельности представляют собой документальные или фактические противоречия в деятельности хозяйствующих субъектов в виде финансовых, налоговых нарушений, искажения предписанного характера экономической деятельности, нарушений правил бухгалтерского учета и отчетности. Такие противоречия складываются из сложной совокупности материальных и идеальных следов. Этот комплекс следов дает возможность выстраивать модели механизма преступной деятельности в экономике.

Методологическая категория экономических противоречий нашла отражение прежде всего в экономико-криминалистическом анализе хозяйственной деятельности предприятий [Леханова, Мамкин 2007: 6]. Вместе с тем на эту категорию достаточно давно обратили внимание представители научного сообщества, изучающие бухгалтерский учет и отчетность на профессиональном уровне. В их исследованиях описан весь механизм разоблачения экономических преступлений, маскируемых бухгалтерскими операциями, подробно охарактеризованы многие выявляемые противоречия как следы хозяйственных преступлений [Голубятников, Кравченко, Меджевский 1994: 4, 6–7].

Нужно подчеркнуть, что противоречия как особые следы экономических преступлений представляют собой не только и не столько отдельные механически соединенные вместе материальные признаки и показания сведущих лиц, сколько их комплекс. Такие следовые комплексы имеют отношение одновременно и к материальному миру, и к интеллектуальной сфере человеческой деятельности. Некоторые криминалисты используют для их обозначения специальные термины: «следы-состояния», «следы-процессы», «следы-расхождения» [Журавлев, Котельников 2013: 210]. Думается можно согласиться с таким

подходом, позволяющим на новом уровне характеризовать выявляемые противоречия.

Здесь важно рассмотреть закономерности возникновения признаков преступной деятельности данного вида. Например, при уклонении от уплаты налогов или преднамеренном банкротстве преступники используют законную экономическую деятельность. Ее могут также имитировать с помощью различных технологий теневого предпринимательства. Противоречия как особенные следы исследуемых преступлений возникают в связи с обязательным сопровождением всех финансовых и хозяйственных операций документами. Таких документов (в бумажной или цифровой форме) достаточно много, и в зависимости от направления хозяйствования это могут быть первичные учетные документы, бухгалтерские регистры и отчеты, оперативные и технические документы, записки, письма и пр. Документы приобретают статус признаков преступления только при воздействии на них субъектов экономических посягательств. Именно тогда появляются противоречия между совершенными криминальными действиями и предписанными законом или локальными актами образцами поведения.

---

### **Документы приобретают статус признаков преступления только при воздействии на них субъектов экономических посягательств**

---

Познание сущности противоречий при расследовании экономических преступлений предполагает углубленное изучение особенностей экономико-криминальных процессов (изучение счетов, финансового состояния и хозяйственного оборота, технологий различных производств, исполнения сметы доходов и расходов и т. п.). Это позволяет в необходимой степени детализировать противоречия. Можно выявить, например, фальсификацию технологического процесса на производстве (создание неучтенных излишков и т. п.) или упрощенную оценку имущества, применение процедур уступки требований при расчетах, использование взаимозачетных операций и др.

При исследовании финансовых документов важно выявить состояние счетов хозяйствующего субъекта. Анализ движения де-

нежных средств, несовпадения реквизитов расчетных и иных счетов предприятия или организации, особенно с их реквизитами в договорах с контрагентами (особенно с дебиторами), счетах-фактурах, позволяет обнаружить злоупотребления [Расследование экономических преступлений 2006: 16].

Следы преступлений, совершаемых в сфере экономики, выявляются в большей части при проведении проверочных действий на стадии возбуждения уголовного дела. В связи с этим можно сформировать примерный перечень последовательно реализуемых проверочных поисковых мероприятий, проводимых во всех исходных ситуациях по делам об экономических преступлениях: а) исследуются подозрительные документы, устанавливаются скрытые или явные негативные обстоятельства, связанные с количеством и качеством документов; б) проверяется, нарушали ли соответствующие нормы и правила те же ответственные лица, либо выявлялись ли такие нарушения на тех же участках хозяйственной или финансовой деятельности; в) на основе полученных сведений определяется подразделение предприятия, из которого поступил фальшивый пакет документов; г) в зависимости от вида и способа совершения экономических преступлений определяются объекты, использованные для совершения экономических преступлений.

Следует отметить, что на данном этапе, как правило, складываются ситуации, связанные с обнаружением поддельных или недостаточных и некачественных документов, а ситуации, непосредственно связанные с производством определенной операции и сокрытием ее последствий, характерны для более поздних этапов расследования. В процессе выявления и предварительной проверки заявлений и сообщений и в ходе предварительного следствия выдвигаются многие версии. Это и версии о неизвестных обстоятельствах, связанных с экономическим деликтом, и версии о предварительных (до совершения экономического преступления) и последующих (после его совершения) действиях субъектов, в том числе о способах подготовки, сокрытия и совершения криминального действия, о причастных к нему лицах, о количестве и длительности эпизодов преступления. В начальной стадии расследования всегда выдвигаются версии о фальсификации документов,

о степени сговора преступников, об их организаторе и руководителе.

Тщательно анализируются все имеющиеся материалы, особенно акты различных проверок хозяйствующего субъекта. Важно установить факты уже выявленных нарушений закона, обоснованность аргументации проверяющих лиц. Следует вместе со специалистами внимательно изучить нормы права, регулирующие исследуемые правоотношения. Иногда нужно лично законспектировать важные положения закона и даже заверить записи печатью своей организации [Карагодин, Вахмянина 2012: 122].

Любая проверка поводов для возбуждения уголовного дела решает только одну задачу: установление достоверных данных о совершении преступления. Признаками экономического преступления могут быть сомнительные обоснования хозяйственных и финансовых операций предприятия или организации, наличие незаконных документов по обеспечению юридически значимых действий и т. п.

Особое внимание при формулировании выводов после проверки материалов следует уделить конкретизации хозяйственных и (или) финансовых операций, при совершении которых допущены злоупотребления, способам совершения экономических преступлений [Соловьев 2010: 17]. Следовательно необходимо установить, какие нормативные акты, регулирующие хозяйственно-финансовую деятельность, были нарушены; на какие цели были израсходованы денежные средства или материальные ценности. Выяснив перечисленные обстоятельства, следователь должен изучить нормативные акты, регулирующие деятельность структур, а также те операции, при которых были совершены злоупотребления.

Чтобы выяснить, на кого из должностных лиц хозяйствующего субъекта указывают признаки хищения, прежде всего следует обратить внимание на представленные и исследуемые документы, документированные действия сотрудников и принимаемые ими решения. Особого внимания требует соблюдение всеми регламента каждой стадии хозяйственного или финансового процесса. Там, где правила ведения процесса нарушены или выполнены с отступлениями, и нуж-

но искать изъян и территорию ответственности конкретного лица.

Хорошую помощь в этом плане предоставляет процессуальное законодательство, которое позволяет использовать на стадии проверки некоторые следственные действия (ч. 1 ст. 144 УПК РФ в ред. Федерального закона от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ). Особенно важна для проверки наличия экономических преступлений возможность назначения и проведения экспертиз (что ранее было запрещено, и приходилось предварительно запрашивать заключения специалистов) и проведения процессуально допустимого осмотра документов.

Думается также, что нужно определить, какие признаки могут указывать на наличие той или иной проверочной ситуации, связанной с конкретными виновными субъектами. В частности, в одной проверочной ситуации все сотрудники предприятия знают, что идет расследование (например, после ревизии и заявления от самого предприятия). Другая ситуация связана со скрытой разработкой обстоятельств экономических преступлений оперативно-розыскными правоохранительными органами. В этом случае проверка сообщений о преступлении от них может проводиться относительно завуалированно, и преступник или преступники могут не знать, что они подозреваются в совершении экономического преступления. Это дает больший простор для расследования.

В таких случаях анализ документов по осуществлению какой-либо хозяйственной операции следует начинать с изучения возможности совершения экономических преступлений одним сотрудником предприятия или организации, без привлечения коллег. Тогда выявленный изъян в регламенте или установленном порядке должен внешне соответствовать обычному обороту. Обнаружить такое отступление от регламента с помощью обычных контрольных мер, предусмотренных хозяйствующими субъектами, невозможно. Контрольные меры могут и не выполняться полноценно в силу халатности ответственного лица. Если такие факты будут выявлены и подтверждены в ходе проверки, то ситуацию следует отнести к ситуации экономических преступлений, совершенных единолично.

Если же утверждать, что к преступлению причастен один человек, невозможно, то нужно разрабатывать ситуацию экономиче-

ских преступлений, совершенных группой лиц, состоящей из руководителей и специалистов различных служб банка. На подобную ситуацию могут указывать следующие признаки: вынесение какого-либо решения единолично руководителем; оформление разрешения на проведение хозяйственной или финансовой операции, приведшей к нарушению нормативных актов или правил обычного хозяйственного оборота; наличие нарушений регламента всеми или большинством служб предприятия или организации; от-

сутствие мер воздействия на нарушителей предусмотренных правил хозяйствования; необоснованное или преждевременное списание средств в убыток предприятию; необоснованно короткие сроки осуществления хозяйственных операций и некоторые другие признаки.

В заключение еще раз подчеркнем, что изучение сущности следов преступлений, совершаемых в экономической сфере, и специфики их образования позволяет эффективно выявлять признаки преступлений.

### Список литературы

Бертовский Л. В. Расследование преступлений экономической направленности: науч.-практ. пособие. М.: Проспект, 2016. 304 с.

Голубятников С. П., Кравченко Ю. М., Меджевский А. А. Основы судебной бухгалтерии. Н. Новгород: Нижегород. высш. шк. МВД РФ, 1994. 264 с.

Журавлев С. Ю., Котельников П. А. К вопросу о понятии и содержании экономико-криминальных несоответствий как комплексных следов преступной деятельности экономической направленности // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. № 4-2. С. 209–216.

Карагодин В. Н., Вахмянина Н. Б. Методика расследования должностных преступлений: учеб. пособие. М.: Буки Веди, 2012. 222 с.

Кучин О. С. Концепция методических и тактических средств в контексте необходимости применения комплексного оперативно-разыскного и криминалистического обеспечения выявления преступлений в сфере экономики // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 4. С. 111–116.

Леханова Е. С., Мамкин А. Н. Экономико-криминалистический анализ: учеб. пособие. М.: ЦОКР МВД России, 2007. 63 с.

Расследование экономических преступлений: учеб.-метод. пособие / под ред. С. Ю. Журавлева, В. И. Каныгина. М.: ЦОКР МВД России, 2006. 568 с.

Соловьев И. Н. Преступные налоговые схемы и их выявление: учеб. пособие. М.: Проспект, 2010. 232 с.

**Николай Васильевич Карепанов** – кандидат юридических наук, доцент кафедры криминалистики Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева. 620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21. E-mail: karapanovvv@gmail.com.

ORCID: 0000-0002-6234-8614

### Peculiarities of Formation and Essence of Traces of Economic Crimes

*Traces of the preparation, concealment and commission of economic crimes are signs of specific professional actions that reveal the criminal intent of the subjects. The carriers of such signs are regulatory acts, rules established by economic entities, primary and reporting documents of enterprises. The method of detecting traces of crimes is the method of comparative analysis.*

*In the author's opinion, traces of economic crimes are documentary or factual contradictions in the activities of economic entities in the form of financial, tax violations, distortion of the prescribed nature of economic activity, violations of the rules in accounting and reporting. Such contradictions are made up of a complex set of material and ideal traces. Signs of such a crime may be dubious*

justifications for the economic and financial operations of an enterprise or organization, illegal documents to ensure legally significant actions, etc.

**Keywords:** identification of traces, contradictions, inconsistencies, pre-investigation verification, comparative analysis, evaluation, theory of evidence, theory of knowledge, truth, evidence

### Recommended citation

Karepanov N. V. Osobennosti obrazovaniya i sushchnost' sledov prestuplenii v sfere ekonomicheskoi deyatel'nosti [Peculiarities of Formation and Essence of Traces of Economic Crimes], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2024, no. 1, pp. 82–87, DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-82-87.

### References

Bertovskii L. V. *Rassledovanie prestuplenii ekonomicheskoi napravlenosti* [Investigation of Economic Crimes], Moscow, Prospekt, 2016, 304 p.

Golubyatnikov S. P., Kravchenko Yu. M., Medzhevskii A. A. *Osnovy sudebnoi bukhgalterii* [Fundamentals of Forensic Accounting], Nizhnii Novgorod, Nizhegorod. vyssh. shk. MVD RF, 1994, 264 p.

Karagodin V. N., Vakhmyanina N. B. *Metodika rassledovaniya dolzhnostnykh prestuplenii* [Methods of Investigation of Official Crimes], Moscow, Buki Vedi, 2012, 222 p.

Kuchin O. S. Kontsepsiya metodicheskikh i takticheskikh sredstv v kontekste neobkhodimosti primeneniya kompleksnogo operativno-razysknogo i kriminalisticheskogo obespecheniya vyavleniya prestuplenii v sfere ekonomiki [The Concept of Methodological and Tactical Means in the Context of the Need to Apply Comprehensive Operational Investigative and Criminalistic Support for the Detection of Crimes in the Field of Economics], *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoi akademii MVD Rossii*, 2016, no. 4, pp. 111–116.

Lekhanova E. S., Mamkin A. N. *Ekonomiko-kriminalisticheskii analiz* [Economic and Forensic Analysis], Moscow, TsOKR MVD Rossii, 2007, 63 p.

Solov'ev I. N. *Prestupnye nalogovye skhemy i ikh vyyavlenie* [Criminal Tax Schemes and Their Identification], Moscow, Prospekt, 2010, 232 p.

Zhuravlev S. Yu., Kanygin V. I. (eds.) *Rassledovanie ekonomicheskikh prestuplenii* [Investigation of Economic Crimes], Moscow, TsOKR MVD Rossii, 2006, 568 p.

Zhuravlev S. Yu., Kotel'nikov P. A. K voprosu o ponyatii i sodержanii ekonomiko-kriminal'nykh nesootvetstviy kak kompleksnykh sledov prestupnoi deyatel'nosti ekonomicheskoi napravlenosti [On the Question of the Concept and Content of Economic and Criminal Inconsistencies as Complex Traces of Criminal Activity of an Economic Orientation], *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki*, 2013, no. 4-2, pp. 209–216.

**Nikolai Karepanov** – candidate of juridical sciences, associate professor of the Department of criminalistics, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev. 620137, Russian Federation, Ekaterinburg, Komsomol'skaya str., 21. E-mail: karepanovv@gmail.com.

ORCID: 0000-0002-6234-8614

Дата поступления в редакцию / Received: 05.01.2024

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 19.02.2024

**С. В. Бендюрина**

Уральский государственный  
юридический университет им. В. Ф. Яковлева  
(Екатеринбург)

## ОБЗОР МОНОГРАФИИ «ФЕДЕРАЛИЗМ, ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА»

Монография «Федерализм, верховенство права и права человека» (под ред. М. С. Саликова. Екатеринбург: Изд-во УМЦ УПИ, 2020. 192 с.) раскрывает основные подходы к пониманию принципа верховенства права, соотношения данного принципа с формой федеративного государственного устройства и обеспечением эффективной реализации прав человека, на примере разных федеративных государств, в том числе России. Авторами проанализированы различные институты защиты прав человека в условиях федерализма, исследованы зависимость и эффективность этих институтов, выявлены особенности института омбудсмена и механизмов обеспечения защиты прав граждан посредством правосудия, определены закономерности их дальнейшего развития, дана научная оценка современного состояния верховенства права с учетом федеративного устройства, предполагающего разграничение компетенции между федеральными и региональными органами в сфере защиты прав человека.

**Ключевые слова:** федерация, верховенство права, защита прав человека, омбудсмен, правосудие

### Для цитирования

Бендюрина С. В. Обзор монографии «Федерализм, верховенство права и права человека» // Российское право: образование, практика, наука. 2024. № 1. С. 88–93. DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-88-93.

УДК 341.213.4

DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-88-93

В монографии представлен авторский подход к исследованию проблемы соотношения принципа верховенства права и федерализма, а также обозначены вопросы защиты прав человека в федеративном государстве. На основе сравнительно-правового анализа рассмотрены особенности реализации верховенства права в Российской Федерации и зарубежных федерациях. Особое внимание уделено выступающей гарантом реализации принципа верховенства права системе правосудия, в том числе конституционного, и институту омбудсменов в России и мире.

Монография включает введение и четыре главы, каждая из которых раскрывает авторский взгляд на заявленную в названии главы тему.

Во введении внимание акцентировано на теоретической значимости проведенного

исследования, выявлены и обоснованы современные принципы и закономерности соотношения федеративного государственного устройства, принципа верховенства права и соблюдения прав человека в федеративных государствах планеты.

Раскрытию темы верховенства права в федеративном государстве посвящена первая глава. Она содержит три параграфа, в которых рассматриваются понятие и сущность принципа, особенности его реализации и соотношение российского федерализма и принципа верховенства права.

Современные развитые государства признают ценность права и его действенность в качестве фундаментального основания для гармоничного существования человеческих сообществ. Это в свою очередь обуславливает решение государствами задачи по созда-

нию эффективного механизма обеспечения верховенства права как единственно необходимого признака правового государства. Один из основателей доктрины верховенства права Альберт Венн Дэйси выделил три обязательных элемента верховенства права в государстве: «1) отсутствие правительственного произвола; 2) равенство всех перед законом и судом; 3) уважение прав человека, обеспеченное деятельностью независимого и беспристрастного суда» [Федерализм, верховенство права и права человека 2020: 10]. Таким образом, А. Дэйси поддержал идею о непосредственной связанности государства правом.

Авторы исследования также полагают, что теорию правового государства можно считать близкой к концепции верховенства права, а в отдельных случаях – тождественной ей. Согласно современной юридической науке истоки доктрины верховенства права заложены в англосаксонской правовой системе, доктрина же правового государства возникла в континентальном праве. Несмотря на разное происхождение и несовместимость смыслов этих доктрин, авторы призывают обратить внимание на активную конвергенцию правовых систем в настоящее время и как следствие – на согласование двух указанных доктрин.

Исследование особенностей реализации принципа верховенства права в федеративном государстве определенно имеет существенное значение.

Фундаментальным подходом к пониманию природы федерации принято считать такой, при котором федеративное государство рассматривается как система публичной власти, самоуправляемой на базе договора (соглашения). Анализируя формы устройства того или иного федеративного государства, авторы монографии обратились к нескольким теориям, предлагающим определение федерализма, и пришли к заключению, что его следует воспринимать как «учение, определяющее характер взаимодействия различных уровней публичного властвования на основе взаимно согласованных правил для достижения целей, стоящих перед данным обществом, и при использовании способов и методов, свойственных достигнутому им уровню цивилизационного порядка» [Там же: 21].

В развитие темы было важно исследовать соотношение федерализма и федеративного строя. Авторы указывают, что «если федерализм – это, по сути, теоретическая модель федерации, то федеративный строй – это практическая реализация этой модели со всеми позитивными и негативными аспектами, присущими данному государству в данный момент» [Там же]. Делается вывод о том, «хотя федеративная форма государственного устройства не является необходимым условием реализации принципа верховенства права, федеративные механизмы, безусловно, способны оказывать положительное влияние на претворение данного принципа в жизнь» [Там же: 34].

Российскому федерализму и принципу верховенства права посвящен заключительный параграф первой главы. Через призму исторических событий, с факта провозглашения федерации в России 25 января 1918 г. и до включения многочисленных поправок в Конституцию Российской Федерации в 2020 г., рассматриваются вопросы, вызвавшие неоднозначную оценку правоведов. Один из них, к примеру, – ликвидация конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Авторы главы полагают, что органы региональной конституционной юстиции в системе органов власти на уровне субъектов России играли стабилизирующую роль, и их упразднение неоправданно.

Содержание второй главы монографии основано на сравнении разграничения компетенций в сфере защиты прав человека в современных федерациях. Принципы и порядок разграничения компетенций между федеральными и региональными органами по защите прав человека в Российской Федерации и в зарубежных федерациях имеют много важных различий.

В системе разграничения полномочий между органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов РФ сложилась следующая ситуация: органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством наделены значительным объемом исполнительно-распорядительных полномочий, при этом правовое регулирование в сфере разграничения пе-

риодически меняется. Также отмечается, что «основные нормотворческие полномочия по регулированию отношений в сфере защиты прав человека закреплены за федеральными органами государственной власти» [Федерализм, верховенство права и права человека 2020: 76].

В конституционно-правовой практике федеративных государств применяется более широкий спектр способов разграничения предметов ведения, по-своему уникальных, обусловленных культурными, историческими, экономическими и иными факторами. В одних государствах права и свободы регламентируются федеральными органами власти, в других – полномочия в сфере установления и защиты прав человека предоставляются субъектам федерации, но непременно предусматривается участие федеральных органов государственной власти в обеспечении защиты прав. В ряде зарубежных стран система прав и свобод человека регулируется на региональном и федеральном уровнях в равной степени.

Обобщив изложенное, авторы пришли к выводу, что несмотря на вариативность способов разграничения компетенций в сфере защиты прав и свобод человека, во всех государствах регламентирование и защита прав не осуществляются только на одном уровне государственной власти, в данном процессе наряду с федерациями задействованы и их субъекты. Это обеспечивает высокий уровень стандартов реализации и защиты прав и свобод человека.

В продолжение темы важно было исследовать алгоритм взаимодействия при разрешении коллизий между федеральными и региональными органами государственной власти по вопросам защиты прав человека. Авторы выявили и проанализировали все имеющиеся правовые средства разрешения коллизий между федеральными и региональными органами государственной власти, с учетом всех мер федерального воздействия. Подчеркивается, что «первым и наиболее эффективным средством разрешения коллизий между двумя уровнями органов публичной власти в федеративном государстве является конституционный судебный контроль» [Там же: 95]. В России такими полномочиями наделен Конституционный Суд РФ в силу Конституции Российской Федерации.

Основой любого демократического общества выступает соблюдение прав и свобод человека. В связи с этим большое значение приобретают национальные механизмы государственной защиты прав и свобод граждан, представленные специализированными правозащитными органами (прокуратура, суд, уполномоченные по правам и др.), которые классифицируются на судебные и внесудебные. В большинстве стран наиболее универсальными признаны судебные механизмы государственной защиты прав и свобод гражданина.

Принципы организации судебной власти, в основе которых судебная защита прав и свобод граждан как ценность, нашли закрепление в конституциях и в совокупности направлены на обеспечение верховенства права. Среди основных принципов – принципы законности, самостоятельности и независимости суда и судей, осуществления правосудия только судом, гласности правосудия, состязательности судопроизводства и равноправия сторон, осуществления правосудия на началах равенства всех перед законом и судом.

Судебные механизмы защиты прав и свобод и законных интересов человека, основанные на вышеописанных принципах, наиболее универсальны и часто выступают единственным средством защиты граждан. Одним из таких механизмов, указывающих на верховенство права, является судебный нормоконтроль. В Российской Федерации специфика судебного нормоконтроля проявляется в одновременной защите интересов всего общества, а не только интересов индивидуумов, пострадавших в результате допущенной нормотворческой ошибки. Осуществляется судебный нормоконтроль органами конституционной юстиции, в частности Конституционным Судом РФ, судами общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства и арбитражными судами.

Авторы отмечают, что в Российской Федерации судебный нормоконтроль является одним из самых эффективных механизмов защиты прав и свобод гражданина, но вместе с тем констатируют, что требуется законодательная проработка отдельных вопросов, прежде всего связанных с устранением последствий нарушения прав граждан.

В свете концепции верховенства права авторы исследовали суть системы судебного федерализма, сложившейся в зарубежных

странах. Судебный федерализм характерен для всех федеративных государств, однако единая его концепция отсутствует. Сегодня в федерациях оформились две основные модели организации судебной власти – дуалистическая и кооперативная. Кооперативная модель федерализма и европейская концепция верховенства закона доминируют при формировании централизованной модели организации судебной власти. Концепция верховенства права в сочетании с дуалистической моделью федерализма обуславливают формирование двух самостоятельных судебных систем. Доступность правосудия обеспечивается за счет наличия альтернативной подсудности по широкому кругу вопросов, и гражданин вправе выбирать между федеральным судом и судом субъекта федерации.

Таким образом, по мнению исследователей, особенности судебного механизма защиты прав человека в федеративных государствах напрямую зависят от концепций федерализма и верховенства права, сложившихся в стране.

Авторами монографии также рассмотрены особенности механизмов защиты прав граждан в рамках гражданского, уголовного, административного и арбитражного производства. Судебные механизмы защиты прав граждан в известной степени наиболее эффективны в силу своей универсальности, наличия способов и гарантий обеспечения судебных решений и т. п. Кроме того, они часто выступают единственным способом защиты и восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан. В Российской Федерации непосредственный доступ граждан к судебной защите никогда не ограничивался. Внедрение и распространение современных цифровых трендов, влияющих на систему правосудия, тоже не должно ни в какой мере ограничивать конституционные права граждан на судебную защиту и искусственно препятствовать реализации этих прав.

В заключительной главе монографии авторы обратились к теме «Омбудсмен как институт защиты прав человека в федеративном государстве».

В число основных задач демократического государства входят эффективная реализация и защита прав человека. Бурное развитие общественных отношений требует разработки новых механизмов защиты прав и свобод

граждан. Сегодня практика применения различных механизмов правовой защиты в отдельных государствах обусловлена разными целями и задачами, регламентами организации и структуры институтов защиты прав человека, их формированием на различных уровнях публичной власти.

Наиболее широко распространенным специальным институтом защиты прав человека является омбудсмен. Как отмечает Е. Г. Калинина, «согласно классическому пониманию омбудсмен – государственный орган, учрежденный в соответствии с конституцией или актом парламента, возглавляемый независимым и обладающим высокой квалификацией должностным лицом, который несет ответственность перед парламентом, наделен полномочиями проводить расследования по жалобам лиц о нарушении их прав и свобод органами исполнительной власти, должностными лицами, давать рекомендации органам и должностным лицам и публиковать отчеты» [Калинина 2016: 18].

Авторы выделяют ряд особенностей деятельности института омбудсмента, подчеркивая его роль и место в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина. Омбудсмен, способствуя обеспечению законности деятельности органов государственной власти, и сам должен придерживаться этого принципа, обеспечивая соблюдение верховенства права. В монографии указано, что «для граждан институт омбудсменов важен ввиду его доступности: омбудсмены осуществляют свою деятельность бесплатно, они в некоторой степени выполняют роль правовой консультативной поддержки для граждан» [Федерализм, верховенство права и права человека 2020: 184].

Начало институту омбудсменов в Российской Федерации было положено Постановлением ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» (в Декларации использовано понятие «парламентский уполномоченный по правам человека»). Затем была учреждена должность Уполномоченного по правам человека в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Рассмотрение жалоб – основная форма взаимодействия

Уполномоченного по правам человека с гражданами, однако на федеральном уровне основной задачей этого института является мониторинг нарушений и уровня защищенности прав человека в Российской Федерации. Реализуя принцип верховенства права, Уполномоченный по правам человека в РФ должен влиять на высшие органы власти, внося предложения о корректировке законодательства и практике его применения.

В середине 1990-х гг. аналогичные должности были учреждены в нескольких субъектах Российской Федерации. В 2015 г. на законодательном уровне был урегулирован вопрос о совершенствовании деятельности уполномоченных по правам человека в РФ, впрочем, введение такой должности сохранилось как право, а не обязанность субъекта РФ.

Первым специализированным уполномоченным в РФ стал Уполномоченный по правам ребенка. Статус таких должностных лиц был определен на федеральном и региональном уровнях в Федеральном законе от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации». Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» были урегулированы статусы федерального и регионального бизнес-омбудсменов, Федеральным законом от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам

потребителей финансовых услуг» – статус уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг.

Так в Российской Федерации сформировалась система уполномоченных, в основе деятельности которых – защита прав человека. Уполномоченные в России поддерживают институты гражданского общества в реагировании на деятельность органов публичной власти, что является существенным элементом реализации принципа верховенства права.

Авторский коллектив провел правовое исследование особенностей реализации верховенства права в Российской Федерации и в иностранных федерациях, используя множество теоретических аргументов. В монографии рассмотрен широкий круг проблем соблюдения и защиты конституционных прав и свобод граждан в условиях федеративного государства, а также предложен новый аспект соотношения принципа верховенства права и федерализма. Правосудию как гарантии реализации принципа верховенства права, а также институту омбудсменов РФ и зарубежных стран в работе уделено особое внимание. Данная монография, безусловно, имеет теоретическую ценность и практическую значимость, будет интересна широкому кругу читателей, изучающих дисциплины «Конституционное право», «Права человека», «Конституционное право зарубежных стран».

### Список литературы

Калинина Е. Г. Специализированные уполномоченные по правам человека в России и за рубежом: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2016. 227 с.

Федерализм, верховенство права и права человека / под ред. М. С. Саликова. Екатеринбург: Изд-во УМЦ УПИ, 2020. 192 с.

**Светлана Владимировна Бендюрина** – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева. 620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21. E-mail: bendurina\_s@list.ru.

ORCID: 0000-0003-4374-8337

### «Federalism, the Rule of Law and Human Rights»: A Monograph Overview

*Monograph on «Federalism, the Rule of Law and Human Rights» (ed. by M. S. Salikov. Ekaterinburg: Publishing House of UMTS UPI, 2020. 192 p.) reveals the main approaches to understanding the principle of the rule of law, the correlation of this principle with the form of*

*a federal state structure and ensuring the effective implementation of human rights, using the example of various federal states, including Russia. The authors analyzed various institutions for the protection of human rights in the context of federalism, investigated the dependence and effectiveness of these institutions, identified the features of the ombudsman institution and mechanisms for ensuring the protection of citizens' rights through justice, identified patterns of their further development, and gave a scientific assessment of the current state of the rule of law, taking into account the federal structure, which assumes the division of competence between federal and regional bodies in the field of human rights protection.*

**Keywords:** *federation, rule of law, human rights protection, ombudsman, justice*

### Recommended citation

Bendyurina S. V. Obzor monografii «Federalizm, verkhovenstvo prava i prava cheloveka» [«Federalism, the Rule of Law and Human Rights»: A Monograph Overview], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2024, no. 1, pp. 88–93, DOI: 10.34076/2410-2709-2024-139-1-88-93.

### References

Kalinina E. G. *Spetsializirovannye upolnomochennye po pravam cheloveka v Rossii i za rubezhom: sravnitel'no-pravovoe issledovanie* [Specialized Commissioners for Human Rights in Russia and Abroad: A Comparative Legal Research]: cand. jur. sc. thesis, Ekaterinburg, 2016, 227 p.

Salikov M. S. (ed.) *Federalizm, verkhovenstvo prava i prava cheloveka* [Federalism, the Rule of Law and Human Rights], Ekaterinburg, Izd-vo UMTs UPI, 2020, 192 p.

**Svetlana Bendyurina** – candidate of juridical sciences, associate professor of the Department of constitutional law, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev. 620137, Russian Federation, Ekaterinburg, Komsomol'skaya str., 21. E-mail: bendurina\_s@list.ru.

ORCID: 0000-0003-4374-8337

Дата поступления в редакцию / Received: 12.01.2024

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 12.02.2024

---

---

**ТРЕБОВАНИЯ**  
**К СТАТЬЯМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИЮ ЖУРНАЛА**  
**«РОССИЙСКОЕ ПРАВО: ОБРАЗОВАНИЕ, ПРАКТИКА, НАУКА»**

1. К опубликованию в журнале «Российское право: образование, практика, наука» принимаются авторские материалы на русском языке: научные статьи, интервью, рецензии, очерки, научно-практические комментарии законодательства, отрывки из монографий и иные материалы, соответствующие тематике издания.

2. Авторский оригинал материала должен быть набран в текстовом редакторе MS Word (расширение \*.doc или \*.rtf).

Должны быть соблюдены следующие технические требования: гарнитура Times New Roman, кегль – 14, межстрочный интервал – 1,5, поля – по 20 мм. Отступ абзаца – 1,25 мм (должен быть задан не табулятором, а командой Формат/Абзац/Отступ/Первая строка).

3. Объем статьи – до 20 страниц, для аспирантов и студентов – до 10 страниц.

4. Файл со статьей должен содержать:

заголовок статьи на русском и английском языках;

фамилию, имя, отчество автора (полностью), место его работы (учебы), ученую степень и ученое звание (при наличии);

ключевые слова на русском и английском языках (5–7 слов);

аннотацию на русском и английском языках (3–5 предложений).

5. К статье прилагается справка, где должны быть указаны следующие данные:

фамилия, имя, отчество автора (авторов);

число, месяц, год рождения каждого из авторов;

паспортные данные каждого из авторов;

место работы, должность, ученая степень, ученое звание каждого из авторов;

адрес места жительства, почтовый адрес, контактный телефон, адрес электронной почты каждого из авторов.

Должна быть приложена фотография автора (авторов) разрешением не менее 300 dpi.

К статьям аспирантов и студентов прилагаются рецензии научных руководителей.

6. Редакция рецензирует представленные материалы и оставляет за собой право опубликовать материал или вернуть автору для доработки. Также Редакция оставляет за собой право внести редакционную и стилистическую правку в текст авторского материала, его название и аннотацию, не изменяя при этом основной смысл материала, заложенный автором.

---

# РОССИЙСКОЕ ПРАВО

ОБРАЗОВАНИЕ ПРАКТИКА НАУКА

Редактор *К. С. Пугушкина*  
Дизайн обложки *К. О. Хрущева*  
Компьютерная верстка *И. В. Яцюк*

Подписано в печать .0.2024. Формат 60×84/8.  
Бумага писчая. Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 11,16. Уч.-изд. л. 10,21.  
Тираж 100 экз. Заказ №  
Дата выхода в свет 13.03.2024.  
Цена свободная

**16+**

Уральский государственный  
юридический университет им. В. Ф. Яковлева.  
620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

Отпечатано в ООО «ПРИНТ».  
426035, Ижевск, ул. Тимирязева, д. 5, оф. 5