

ОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ им. Ф.М. ДОСТОЕВСКОГО

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

2023

Том 7 № 3



Dostoevsky Omsk State University

LAW ENFORCEMENT REVIEW

2023

Vol. 7 no. 3



ПРАВОО ПРИМЕНЕНИЕ

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

Основан в 2016 году

Т. 7, № 3 • 2023

Выходит четыре раза в год

УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ

ФГАОУ ВО «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского»

Главный редактор – А.Н. Костюков, заведующий кафедрой государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Омск, Россия)

Заместитель главного редактора – К.В. Маслов, доцент кафедры государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, канд. юрид. наук, доцент (г. Омск, Россия)

Заместитель главного редактора – К.А. Пономарева, профессор кафедры государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, доцент (г. Омск, Россия)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

В.А. Азаров – заведующий кафедрой уголовного процесса и криминалистики Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Омск, Россия)

С.Н. Бабурин – главный научный сотрудник Института государства и права РАН, Президент Ассоциации юридических вузов России, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Москва, Россия)

А.В. Габов – член-корреспондент РАН, главный научный сотрудник Института государства и права РАН, д-р юрид. наук, Заслуженный юрист Российской Федерации, научный руководитель юридического института Белгородского государственного национального исследовательского университета (г. Москва, Россия)

Е.В. Гриценко – профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, д-р юрид. наук, проф. (г. Санкт-Петербург, Россия)

Л.В. Зайцева – заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин Тюменского государственного университета, д-р юрид. наук, доц. (г. Тюмень, Россия)

И.А. Исаев – заведующий кафедрой истории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Москва, Россия)

М.П. Клейменов – заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Омск, Россия)

С.Д. Князев – профессор кафедры административного и финансового права Санкт-Петербургского государственного университета, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Российской Федерации, Заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Санкт-Петербург, Россия)

С.А. Авакьян – заведующий кафедрой конституционного и муниципального права МГУ им. М.В. Ломоносова, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации, лауреат премии имени А.Ф. Кони Российской академии наук (г. Москва, Россия)

К.В. Арановский – судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке, д-р юрид. наук, доцент, Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Санкт-Петербург, Россия)

А.В. Бутаков – профессор кафедры теории и истории государства и права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Омск, Россия)

В.В. Векленко – профессор кафедры уголовного права Санкт-Петербургского государственного университета, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Санкт-Петербург, Россия)

Ю.В. Голик – профессор кафедры юриспруденции Елецкого государственного университета им. И.А. Бунина, д-р юрид. наук, проф., академик Международной Славянской Академии, академик Сербской академии наук и образования (г. Елец, Россия)

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

В.Б. Исаков – ординарный профессор Департамента теории права и сравнительного правоведения Высшей школы экономики, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Российской Федерации, академик МАН ИПТ (г. Москва, Россия)

А.Д. Керимов – главный научный сотрудник Института государства и права РАН, главный редактор научного журнала «Российский журнал правовых исследований», д-р юрид. наук, проф. (г. Москва, Россия)

А.И. Коробеев – заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Дальневосточного федерального университета, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Владивосток, Россия)

С.Э. Несмелюва – профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева, директор института дополнительного образования, д-р юрид. наук, проф. (г. Екатеринбург, Россия)

В.В. Сонин – научный сотрудник кафедры конституционного и административного права Дальневосточного федерального университета, канд. юрид. наук (г. Владивосток, Россия)

Е.С. Шугрина – профессор кафедры государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, проф., член Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления (г. Москва, Россия)

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЧЛЕНЫ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА

Г.А. Василевич – член-корреспондент Национальной академии наук Беларуси, заведующий кафедрой конституционного права Белорусского государственного университета, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Республики Беларусь (г. Минск, Беларусь)

Стефания Карневале – ассоциированный профессор кафедры уголовного процесса Университета Феррары, д-р юрид. наук (г. Феррара, Италия)

Мария Карфикова – профессор кафедры финансового права и финансовой науки Карлова университета, д-р юрид. наук, проф. (г. Прага, Чехия)

В.А. Малиновский – член Конституционного Совета Республики Казахстан, д-р юрид. наук, проф. (г. Астана, Казахстан)

Горазд Мешко – директор института уголовного правосудия и безопасности Университета Марибора, д-р юрид. наук, проф., Президент Европейского общества кримиологов (г. Марибор, Словения)

Махеш Налла – профессор Школы уголовного правосудия Мичиганского государственного университета, д-р юрид. наук, проф. (г. Лансинг, США)

Срето Ного – профессор факультета права, государственного управления и безопасности Университета Джона Несбитта, доктор права, президент Сербской королевской академии наук и искусств, генеральный секретарь Международной ассоциации международного уголовного права (г. Белград, Сербия)

Славомир Преснарлович – судья Высшего административного суда, д-р юрид. наук, проф. (г. Варшава, Польша)

Элизабетта Сильвестри – профессор кафедры гражданского процессуального права Университета Павии, д-р юрид. наук, член Комитета Министерства юстиции Италии по реформе гражданского процесса (г. Павия, Италия)

Бронюс Судавичюс – профессор кафедры публичного права Вильнюсского университета, д-р юрид. наук, проф. (г. Вильнюс, Литва)

Лю Сянвэнь – заведующий Центром российского права Института права Чжэнчжоуского университета, д-р юрид. наук, проф. (г. Чжэнчжоу, Китай)

Серена Форлати – директор Центра европейских правовых исследований международной организованной преступности, профессор факультета права Университета Феррары, д-р юрид. наук (г. Феррара, Италия)

Лю Хунянь – заведующий Исследовательским центром экологического права Института права Академии общественных наук КНР, д-р юрид. наук, проф. (г. Пекин, Китай)

Андреас Штайнингер – профессор экономического права в Университете г. Висмара, д-р юрид. наук (г. Висмар, Германия)

Адрес редакции: 644065, Россия, Омская область, г. Омск, ул. 50 лет Профсоюзозов, д. 100/1, каб. 311. E-mail: omsk.ler@gmail.com

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

Регистрационный номер ПИ № ФС 77-73726 от 21 сентября 2018 года.

Журнал включен в перечень ВАК.

Объединенный подписной каталог «Пресса России». Индекс 41286. Свободная цена.

Журнал имеет полнотекстовую электронную версию на сайте <http://enforcement.omsu.ru>.

Авторы несут полную ответственность за подбор и изложение фактов, содержащихся в статьях; высказываемые ими взгляды могут не отражать точку зрения редакции.

Рукописи, присланные в журнал, не возвращаются.

Перепечатка материалов журнала допускается только по согласованию с редакцией. Любые нарушения авторских прав преследуются по закону.

Дата выхода: 20.09.2023. Ризографическая печать. Формат 60x84 1/8. Заказ 260. Тираж 25 экз.

Редактор Д.С. Нерозник. Технический редактор Е.В. Лозовая. Дизайн обложки З.Н. Образова.

Отпечатано в типографии Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского.

Адрес издателя и типографии: 644077, Россия, Омская область, г. Омск, пр. Мира, д. 55-А



LAW ENFORCEMENT REVIEW

Dostoevsky Omsk State University

Founded in 2016

Vol. 7, no. 3 • 2023

Published four times a year

FOUNDER AND PUBLISHER

Dostoevsky Omsk State University

Chief editor – Alexander N. Kostyukov, Head, Department of State and Municipal Law, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (Omsk, Russia)

Deputy chief editor – Kirill V. Maslov, Associate Professor, Department of State and Municipal Law, Dostoevsky Omsk State University, PhD in Law (Omsk, Russia)

Deputy chief editor – Karina A. Ponomareva, Professor, Department of State and Municipal Law, Dostoevsky Omsk State University, PhD in Law (Omsk, Russia)

EDITORIAL BOARD

Vladimir A. Azarov – Head, Department of Criminal Process and Criminalistics, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (Omsk, Russia)

Sergey N. Baburin – Chief Researcher, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, President, Association of Law Universities of Russia, Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation (Moscow, Russia)

Sergey Yu. Chucha – Chief Researcher, Sector of Procedural Law, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, retired President of Moscow Arbitration Court, Doctor of Law, Professor (Moscow, Russia)

Andrey V. Gabov – Corresponding member, Russian Academy of Sciences, Chief Researcher, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, Academic Director, Law Institute of Belgorod State University, Doctor of Law, Honoured Lawyer of the Russian Federation (Moscow, Russia)

Elena V. Gritsenko – Professor, Department of Constitutional Law, St. Petersburg University, Doctor of Law, Professor (St. Petersburg, Russia)

Igor A. Isaev – Head, Department of History of State and Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation (Moscow, Russia)

Mikhail P. Kleymenov – Head, Department of Criminal Law and Criminology, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation (Omsk, Russia)

Sergey D. Knyazev – Professor, Department of Administrative and Financial Law, St. Petersburg University, Judge, Constitutional Court of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Honoured Scientist of the Russian Federation (St. Petersburg, Russia)

Marina V. Sentsova (Karaseva) – Head, Department of Finance Law, Voronezh State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Worker of Higher School of Russia (Voronezh, Russia)

Elena G. Shablova – Head, Academic Department of Legal Regulation of Economic Activities, Ural Federal University, Doctor of Law, Professor, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation (Yekaterinburg, Russia)

Vladimir L. Slesarev – Head, Contract Law Department, Private Law Research Centre under the President of the Russian Federation named after S.S. Alexeev, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (Moscow, Russia)

Lydia A. Terekhova – Head, Department of Civil and Arbitration Process, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, Professor, Honorary Worker of Higher School (Omsk, Russia)

Tatyana F. Yashchuk – Head, Department of Theory and History of State and Law, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, member of Russian Higher Qualification Collegium of Judges, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation (Omsk, Russia)

Larisa V. Zaitseva – Head, Department of Civil Law Disciplines, University of Tyumen, Doctor of Law, Associate Professor (Tyumen, Russia)

EDITORIAL COUNCIL

Konstantin V. Aronovsky – Retired Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Doctor of Law, Associate Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (St. Petersburg, Russia)

Suren A. Avakyan – Head, Department of Constitutional and Municipal Law, Lomonosov Moscow State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Russian Academy of Science Award (Koni Prize) winner (Moscow, Russia)

Alexander V. Butakov – Professor, Department of Theory and History of State and Law, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (Omsk, Russia)

Yuriy V. Golik – Professor, Department of Jurisprudence, Bunin Yelets State University, Doctor of Law, academician of International Slavic Academy, academician of Serbian Academy of Science and Education (Elets, Russia)

Vladimir B. Isakov – Distinguished Professor, Department of Theory of Law and Comparative Law, Higher School of Economics, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, academician of International Academy of Science, Information and Information Technologies (Moscow, Russia)

Alexander D. Kerimov – Chief Researcher, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, chief editor, scientific journal "Russian journal of legal studies", Doctor of Law, Professor (Moscow, Russia)

Alexander I. Korobeev – Head, Department of Criminal Law and Criminology, Far Eastern Federal University, Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation (Vladivostok, Russia)

Svetlana E. Nesmeyanova – Professor, Department of Constitutional Law, Ural State Law University, Director of the Institute of Further Education, Doctor of Law, Professor (Yekaterinburg, Russia)

Ekaterina S. Shugrina – Professor, Department of State and Municipal Law, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, Professor, member of Presidential Council on Local Self-Government Development (Moscow, Russia)

Victor V. Sonin – Researcher, Department of Constitutional and Administrative Law, Far Eastern Federal University, PhD in Law (Vladivostok, Russia)

Vasily V. Veklenko – Professor, Department of Criminal Law, St. Petersburg University, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (St. Petersburg, Russia)

INTERNATIONAL MEMBERS OF EDITORIAL COUNCIL

Stefania Carnevale – Associate Professor, Department of Criminal Procedure, University of Ferrara, PhD (Ferrara, Italy)

Serena Forlati – Director, Centre for European Legal Studies on Macro-Crime, Department of Law, University of Ferrara, Professor, PhD (Ferrara, Italy)

Liu Hongyan – Head, Environmental Law Research Center, Institute of Law, Chinese Academy of Social Sciences, Doctor of Law, Professor (Beijing, China)

Marie Karfikova – Professor, Department of Financial Law and Financial Science, Charles University in Prague, Doctor of Law, Professor (Prague, Czech Republic)

Victor A. Malinowskiy – member of the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan, Doctor of Law, Professor (Astana, Kazakhstan)

Gorazd Mesko – Director, Institute of Criminal Justice and Security, University of Maribor, Doctor of Law, Professor, President of the European Society of Criminology (Maribor, Slovenia)

Mahesh Nalla – Professor, School of Criminal Justice, Michigan State University, PhD, Professor (Lansing, USA)

Sreto Nogo – Professor, Faculty of Law, Public Administration and Security, John Naisbitt University, PhD (Belgrade, Serbia)

Slawomir Presnarowicz – Judge, Supreme Administrative Court, Doctor of Law, Professor (Warsaw, Poland)

Liu Xiangwen – Head, Centre of Russian Law, Law School, Zhengzhou University, Doctor of Law, Professor (Zhengzhou, China)

Elisabetta Silvestri – Professor, Department of Civil Procedural Law, University of Pavia, PhD, Professor, member of Italian Ministry of Justice Committee for the reform of Italian civil procedure (Pavia, Italy)

Andreas Steininger – Professor of business law, University of Wismar, Doctor of Law (Wismar, Germany)

Bronius Sudavičius – Professor, Department of Public Law, Vilnius University, Doctor of Law (Vilnius, Lithuania)

Grigoriy A. Vasilevich – Corresponding member, National Academy of Sciences of Belarus, Head, Department of Constitutional Law, Belarusian State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Republic of Belarus (Minsk, Belarus)

Address of editorial board: off. 311, 100/1, 50 let Profsoyuzov ul., Omsk, Omsk Oblast, 644065, Russia. E-mail: omsk.ler@gmail.com

Registered by the Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Media.

Registration number ПИ № ФС 77-73726 of September 21, 2018.

Included in HAC list.

United subscription catalog "The Russian Press". Index 41286. Free price.

Full text version of the Journal is available at its website <http://enforcement.omsu.ru>.

The authors are fully responsible for the compilation and presentation of information contained in their papers; their views may not reflect the Editorial Board's point of view.

Manuscripts are not returned to the authors.

No part of the Journal materials can be reprinted without permission from the Editors.

Copyright. All rights protected.

Date of publication: September 20, 2023. Risograph printing. Format 60×84 1/8. Order 260. Circulation of 25 copies.

Editor D.S. Neroznik. Technical editor E.V. Lozovaya. Design of cover Z.N. Obrazova.

Published by Dostoevsky Omsk State University.

Address of publisher and printing house: 55-A, Mira pr., Omsk, Omsk Oblast, 644077, Russia



ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

Основан в 2016 году

Т. 7, № 3 • 2023

Выходит четыре раза в год

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

<i>Малько А.В., Липинский Д.А., Маркунин Р.С.</i> Юридическая аномия в правовой системе: теоретико-методологические основы исследования	5
<i>Бирюков С.В., Евстратов А.Э.</i> Идея социального государства в аспекте государственно-правового монизма и плюрализма	15
<i>Савина А.В.</i> К вопросу предела в публичном праве	25

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

<i>Нарутто С.В., Бодров А.В.</i> Концепция развития механизма репутационной ответственности организации в рамках новой модели научной аттестации	34
<i>Аничкин Е.С., Маньковский И.Ю., Колпакова Ю.И.</i> Становление и развитие высших органов государственной власти Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики от самопровозглашения до принятия в Российскую Федерацию	45
<i>Кожевников О.А., Чулкин А.В.</i> Конституционно-правовые основы единой системы публичной власти в Российской Федерации (региональный аспект)	55
<i>Дёмин А.П.</i> Организационно-правовые формы и отличия административно-правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации	65
<i>Матненко А.С., Гершинкова Д.А.</i> Административно-правовое регулирование выбросов парниковых газов в рамках регионального эксперимента	75
<i>Шепенко Р.А., Исаев А.Г.</i> Налогообложение участников специальных инвестиционных контрактов	85
<i>Хаванова И.А.</i> Преодоление действия норм международных налоговых договоров посредством внутригосударственного права одной из сторон (tax treaty override)	95
<i>Гудзь Т.В., Солдатова Л.В., Самоловских Н.В.</i> Принципы градостроительного зонирования в судебной практике	105

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА СУДЕБНЫМИ ОРГАНАМИ

<i>Терехова Л.А., Меренков И.В.</i> Приложения к исковому заявлению: между требовательностью и избыточной снисходительностью	116
<i>Рыжков К.С.</i> Изменение фактических обстоятельств в контексте вынесения судебных актов по гражданским делам	125

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В ЧАСТНОМ ПРАВЕ

<i>Обухова Г.Н.</i> Профсоюзы России в системе социального партнерства: правовое регулирование, проблемы и перспективы развития	135
---	-----

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

<i>Вылегжанин А.Н., Киселева О.А., Штодина И.Ю.</i> Состязательное соблюдение Россией и США Договора по космосу 1967 г.	145
<i>Войтович Е.П.</i> Источники международного семейного права: a posse ad esse non valet consequentia	155

Правила для авторов	165
----------------------------------	-----



LAW ENFORCEMENT REVIEW

Dostoevsky Omsk State University

Founded in 2016

Vol. 7, no. 3 • 2023

Published four times a year

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF LAW ENFORCEMENT

<i>Malko A.V., Lipinsky D.A., Markunin R.S.</i> Legal anomie in the legal system: theoretical and methodological bases of research.....	5
<i>Biryukov S.V., Evstratov A.E.</i> The idea of a welfare state in the aspect of state-legal monism and pluralism	15
<i>Savina A.V.</i> Questions of the legal limit in public law	25

THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

<i>Narutto S.V., Bodrov A.V.</i> The concept of the development of the mechanism of reputational responsibility of the organization within the framework of a new model of scientific attestation	34
<i>Anichkin E.S., Mankovskiy I.Yu., Kolpakova Yu.I.</i> Formation and development of the highest state authorities of the Donetsk People's Republic and the Luhansk People's Republic from self-declaration to admission to the Russian Federation	45
<i>Kozhevnikov O.A., Chuklin A.V.</i> Constitutional and legal foundations of the unified system of public power in the Russian Federation (regional aspect)	55
<i>Demin A.P.</i> Organizational and legal forms and differences in the administrative and legal status of the territorial bodies of the federal executive authorities of the Russian Federation.....	65
<i>Matnenko A.S., Gershinkova D.A.</i> Administrative and legal regulation of greenhouse gas emissions in the framework of a regional experiment	75
<i>Shepenko R.A., Isaev A.G.</i> Taxation of special investment contracts participants	85
<i>Khavanova I.A.</i> Overriding the rules of international tax treaties by the means of the national law of one of the parties ("Tax treaty override").....	95
<i>Gudz T.V., Soldatova L.V., Samolovskikh N.V.</i> Principles of legal zoning in the judicial practice	105

THE LAW ENFORCEMENT BY THE JUDGES

<i>Terekhova L.A., Merenkov I.V.</i> Appendices to the statement of claim: between demanding and excessive condency	116
<i>Ryzhkov K.S.</i> Change of factual circumstances in the context of the issuance of judicial acts in civil cases	125

THE LAW ENFORCEMENT IN PRIVATE LAW

<i>Obukhova G.N.</i> Trade unions of Russia in the system of social partnership: legal regulation, problems and prospects of development	135
--	-----

THE LAW ENFORCEMENT IN INTERNATIONAL LAW

<i>Vylegzhanin A.N., Kiseleva O.A., Shtodina I.U.</i> Competitive observance by the Russian Federation and the USA of the 1967 Outer Space Treaty	145
<i>Voytovich E.P.</i> Sources of international family law: a posse ad esse non valet consequentia	155

Author guidelines	165
--------------------------------	-----

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

THEORY AND HISTORY OF LAW ENFORCEMENT

УДК 340.11

DOI 10.52468/2542-1514.2023.7(3).5-14



ЮРИДИЧЕСКАЯ АНОМИЯ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ*

А.В. Малько, Д.А. Липинский, Р.С. Маркунин

Тольяттинский государственный университет, г. Тольятти, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

13 марта 2023 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2023 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2023 г.

Ключевые слова

Аномия как

междисциплинарная категория,

социальное отклонение,

юридическая аномия, правовая

система, системный подход,

комплексный подход,

исторический метод,

структурно-функциональный

метод, статистический метод

Проводится комплексный общетеоретический анализ юридической аномии в правовой системе современного российского общества. Дается краткая характеристика теоретико-методологических основ исследования социальных отклонений, социальной аномии и ее специфической разновидности – аномии юридической. Для наиболее полного анализа юридической аномии предлагается использовать не только системный (в рамках категории «правовая система»), но и комплексный (в рамках категории «социально-правовая жизнь») подходы, а также ряд иных методов (в частности, исторический, структурно-функциональный, статистический и др.). Делается вывод о необходимости исследования аномии, что обеспечит: во-первых, ее более полное познание и прогнозирование последствий, во-вторых, выработку действенных профилактических мер и, в-третьих, усиление противодействия ей.

LEGAL ANOMIE IN THE LEGAL SYSTEM: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASES OF RESEARCH**

Alexander V. Malko, Dmitriy A. Lipinsky, Roman S. Markunin

Togliatti State University, Togliatti, Russia

Article info

Received –

2023 March 13

Accepted –

2023 June 20

Available online –

2023 September 20

Keywords

Anomie as an interdisciplinary

category, social deviation, legal

anomie, legal system, systematic

approach, integrated approach,

A comprehensive general theoretical analysis of legal anomie in the legal system of modern Russian society is carried out. It is said that the theory of state and law currently lacks even the foundations of a holistic concept of legal anomie, but it is precisely this that acts as one of the causes of corruption, terrorism, extremism, legal irresponsibility, a high level of delinquency, massive non-compliance with prohibitions, distancing a significant number of citizens from state power and its rejection. The authors note that anomie to one degree or another always exists. At the same time, the state of social anomie inevitably increases when significant changes occur that affect the social structure and norms. Anomie is an interdisciplinary category that requires appropriate approaches to itself. Social anomie is based on the general interdisciplinary concept of "social deviations", which is studied by a variety of sciences: philosophy, sociology, psychology and many others. A brief description of the theoretical and methodological foundations of the study of social deviations, social anomie and its specific variety - legal anomie is given. For the most complete analysis of

* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-28-00176, <https://rscf.ru/project/23-28-00176/>.

** The study was supported by a grant from the Russian Science Foundation No. 23-28-00176, <https://rscf.ru/project/23-28-00176/>.

historical method, structural-functional method, statistical method

legal anomie, it is proposed to use not only systemic (within the category "legal system"), but also comprehensive (within the category "social and legal life") approaches, as well as a number of other methods (in particular, historical, structural and functional and statistical). Legal anomie manifests itself in the form of a decline in the value of law and order, a discrepancy between the goals of society and the means to achieve them offered by the state, the lack of trust between society and public authorities, sustainable legal nihilism. And if in sociology (and some other sciences) there are different directions and concepts for understanding anomie, then in the theory of state and law, a system of scientific knowledge about legal anomie has not yet been formed. Legal anomie in the legal system should be considered comprehensively, in development and comparison, revealing the contradictions and mutual conditionality of its various characteristics, possible pairing, as well as the positive and negative aspects of the existing contradictions between legal anomie and individual elements of the legal system of society. Due to the fact that legal anomie in modern society (following the social and legal life) develops and becomes more complicated, it is concluded that it is necessary to further study it, which will provide: firstly, its more complete knowledge and prediction of consequences, and secondly, the development of effective preventive measures, and, thirdly, the strengthening of counteraction to it.

1. Введение

Аномия – проблема междисциплинарная, имеющая и юридический аспект. Она исследовалась преимущественно в рамках социологии, философии и психологии со свойственными им предметом и методом, охватывая все виды социальных норм и девиантности.

Между тем в теории государства и права в настоящее время отсутствуют даже основы концепции юридической аномии, хотя именно она выступает в качестве одной из причин коррупции, терроризма, экстремизма, юридической безответственности, высокого уровня правонарушаемости и т. п.

Безусловно, наработки различных наук нужно использовать и при определении юридической составляющей аномии, но важно избегать слепого переноса конструкций, разработанных в неюридических отраслях знания, на правовую материю.

2. Методология классической социологии и иные неюридические методы в исследовании юридической аномии

В современный период особенностью общества выступает постоянная нестабильность и неопределенность в его жизнедеятельности, ведущей к увеличению кризисов и конфликтов, а в конечном счете и к юридической аномии. В таких обстоятельствах важно более основательно исследовать теоретико-методологические проблемы изучения юридической аномии, развивать категориальный аппарат самой теории юридической аномии, поскольку это востребовано не только наукой, но и практикой.

При анализе юридической аномии, на наш взгляд, следует, с одной стороны, базироваться на работах философов и социологов, во многом высту-

пающих методологическими для юридических исследований, а с другой – всё же брать за основу классическую социологию. В частности, здесь можно вести речь о сложившейся доктрине аномии. Понятие «аномия» впервые было научно обосновано Э. Дюркгеймом, который рассматривал его исключительно в качестве социальной категории, связанной с изменениями в обществе. Данное явление имеет свое окончание и преодолевается обществом, переходящим в новое состояние социальных ценностей. Окончание перехода подтверждается изменением моральной и правовой базы, воссозданием социального контроля внутри общества под новые идеи [1, с. 9]. Р. Мертон впоследствии указывал, что аномию следует рассматривать как ситуацию, при которой происходит конфликт культуры и социальных норм. В данном случае возникает явное несоответствие между целями общества и доступными средствами их достижения, в связи с чем граждане прибегают к альтернативным средствам, которые являются незаконными [2].

Выделяя характерные черты аномии, различные ученые формируют свое понимание данного явления, используя при этом различные методы познания. Обращаясь к историческому методу, мы убеждаемся, что первые описания состояний общественной жизни, при которых граждане сознательно игнорируют общественные нормы и ценности, встречаются в работах Платона. Подобное состояние описывалось как безнаказанное и неуправляемое. Научное значение термин «аномия» приобрел после трудов Ж.М. Гюйо, который акцентировал внимание на положительном характере данного явления, включающего в себя освобождение от различных догм и

правил [3, с. 5]. В дальнейшем Р. Агню в ходе своих исследований предложил «Общую теорию напряженности», в которой выделял ряд источников проявления аномии на уровне личности [4].

Аномия в той или иной степени существовала всегда. Вместе с тем состояние социальной аномии неизбежно усиливается, когда происходят существенные изменения, затрагивающие социальную структуру и нормы, которые закрепляют образцы дозволенного и запрещенного поведения [5, с. 6]. Причем характер трансформаций не так важен: революция или реформы, регресс или прогресс – все они создают благоприятные условия для ослабления интегрирующих сил и усиления дезинтегрирующих. Например, в истории современного российского общества такими изменениями следует признать события перестройки и переход к рыночным отношениям, которые привели к столь значительным сдвигам в макро- и микросоциальных процессах, что многие россияне ощутили себя иммигрантами в собственной стране [6, с. 721]. В процессе подобных изменений происходило формирование социального неравенства, что еще больше стимулировало развитие аномии в обществе [7, с. 96].

Аномия – это междисциплинарная категория, требующая к себе и соответствующих подходов. Социальная аномия базируется на общем междисциплинарном понятии «социальные отклонения», которое изучается самыми разными науками: философией, социологией, психологией и мн. др. В этой связи в литературе убедительно подмечено, что «теория социальных отклонений является комплексным научным направлением и развивается на стыке наук» [8, с. 18]. Учитывая данное обстоятельство, важно иметь в виду, что социальные отклонения необходимо рассматривать вместе с тем, от чего они отклоняются, – с социальными нормами. Как верно подчеркнул В.Н. Кудрявцев, «социальная норма и социальное отклонение – два полюса на одной и той же оси социально значимого поведения» [8, с. 93]. Более того, и опять же с ним можно согласиться, «норма и отклонение – это парные категории. Связь нормы и отклонений от нее, их противоположность в рамках определенного единства свидетельствует о невозможности установления и исследования социальных отклонений самих по себе, в отрыве от тех норм, о нарушении которых идет речь, от их происхождения, роли и места в общественной жизни. Отсюда следует и то, что система, структура, классификация социальных отклонений в значительной мере заданы соответствующей нормативной системой.

Норма и отклонение всегда подразумевают друг друга, одно без другого невозможно. Ясно, что не может быть отклонений без соответствующей нормы, но и последняя не имеет смысла без отклонений от нее (или, по крайней мере, без возможности подобных отклонений)» [8, с. 6].

Таким образом, социальные отклонения есть отступления от имеющихся социальных норм, их нарушения. По сути, это же обозначает и понятие «девиантное поведение». И то и другое в самом общем плане – синонимы [8, с. 8].

Определенной разновидностью социальных отклонений выступает социальная аномия. Р. Будон верно подметил, что аномия – это отклонение [9, с. 179]. Отсюда понятие «социальное отклонение» гораздо шире по своему объему, чем понятие «социальная аномия». Они соотносятся между собой как целое и часть. В свою очередь, юридическая аномия является специфической разновидностью аномии социальной, а значит, еще более узким понятием по сравнению с понятием социального отклонения.

По-своему связаны понятия социальной аномии (как особая разновидность социальных отклонений) и социальной нормы. Последние, выступая инструментами урегулирования общественных отношений, некими моделями, образцами нормальности, оценивают и всё то, что им противоречит. Поэтому можно согласиться с тем, что «категория нормы... раскрывает различные стороны и дисфункции, и дезинтеграционных процессов, и общественных деформаций в разных формах их проявления, и, естественно, всего того, что называют аномией» [10, с. 20].

В силу того, что социальные нормы и социальные отклонения выступают парными категориями, социальная и юридическая аномии – лишь формы проявления социальных отклонений и участвуют во взаимодействии с социальными нормами как составные части социальных отклонений. Вместе с тем и социальная, и юридическая аномии – это не простые нарушения, соответственно, социальных и правовых норм, это не простые отклонения. Они связаны с массовым характером нарушений, с разбалансированием социальной и правовой системы, с дезорганизацией социальной и правовой жизни всего общества. Происходит процесс переопределения режимов морального оправдания различных поступков и формирование новых пределов допустимых действий со стороны общества [11, с. 228]. Поэтому не любые отклонения от социальных и правовых норм можно назвать, соответственно, социальной и юридической аномией, а только те, которые

сопровождаются вышеназванными последствиями, имеют определенные свойства и сказываются на поведении индивидов в обществе [12, с. 5].

Верно подмечено, что «под аноимией понимается социальная дезорганизация конкретного общества на конкретном этапе развития, выражающаяся в виде резкого скачка ненормативного поведения. Основным признаком аноимичных проявлений – массовость, выраженная в статистических параметрах: фиксируется распространение преступности (несоблюдение закона), рост числа самоубийств, алкоголизм и наркомания» [13, с. 144]. Иными словами, формируется подсознательное сопротивление любым нормативным ограничениям, которые формируются в обществе и государстве [14, с. 281].

То, что юридическая аноимия выступает отдельным проявлением социальной аноимии, приводит нас к выводу о системном строении данного феномена. Отсюда требуется установить взаимосвязи категорий социальной, политической и юридической аноимии, для чего следует воспользоваться системным методом познания. Изначально социальная аноимия характеризуется состоянием безнормия, отсутствием четко зафиксированных моральных и нравственных правил, в связи с чем проявляются факты отклоняющегося поведения субъектов. В ходе развития теории аноимии было высказано предположение о ее существовании не только в связи с недостаточностью новых норм, но также с их противоречивостью и избыточностью. В такой реальности субъект оказывается в состоянии непонимания, каким именно нормам требуется следовать в данной ситуации, что вызывает дезорганизованность, тревогу и приводит к самоизоляции и асоциальному поведению человека. В результате можно говорить о системности такой проблемы, как аноимия. Ее влиянию подвержены все социальные институты, а распространение затрагивает основы, на которых формируется целостность общества. Итогом выступает разрушение механизмов социального регулирования и любых доверительных отношений между различными субъектами [15, с. 64]. Общество, страдающее аноимией, характеризуется, помимо отсутствия социального консенсуса между классами, еще и несогласованием внутри института семьи и излишней концентрацией внимания на увеличении своих материальных доходов [16, с. 7], что приводит к нарушению процесса передачи ценностей и идеалов от

поколения к поколению, в том числе и правовых установок. На подобную проблему в последнее время часто обращают внимание ученые, не исключая правоведов [17].

Однако со временем к социальному аспекту аноимии начинает добавляться и политический. Политическая аноимия проявляется в виде отсутствия доверия к политическим партиям и общественным объединениям, а также снижения заинтересованности в пропагандируемых ими ценностях. Одним из основных недостатков действующей российской политической системы можно назвать отсутствие четко определенной цели развития. Нехватка национальной идеи государственного развития приводит к появлению иных негативных последствий (нигилизм, коррупция и т. д.) [18, с. 248]. Высокий уровень нигилизма в нашем государстве, высокие показатели коррупции, отсутствие культуры правотворчества [19, с. 119], политическая апатия граждан – при характеристике этих тенденций часто они объясняются переходным периодом развития российского общества. Однако считаем, что подобное объяснение выглядит малообоснованным, поскольку переход к капиталистическим механизмам, новой модели экономики и политического устройства произошел уже довольно продолжительное время назад. В этой связи вышеназванные негативные явления, свойственные нашей правовой системе, связаны скорее не с затянувшимся переходным периодом, а с недостатком в настоящее время элементов, способствующих удержанию политической аноимии в требуемых для нее рамках. Среди них можно обозначить отсутствие национальной идеи, провозглашенной на государственном уровне. Попытки ее создания в последние годы выглядят искусственными, включающими в себя идеи спорта, укрепления ценностей семьи и материнства. Органы государства часто оперируют категорией «традиционные ценности», однако их понимание не находит четкого отражения в основных направлениях правовой политики¹. Всё это приводит к отстраненности населения от политической жизни в связи с несоответствием закрепленных норм с желаниями субъектов и с их несогласием по вопросам ценностей, которые стремится защитить государство. Политическая пассивность граждан при аноимии соседствует с нигилистическим отношением к публичной власти и правовым институтам, отсутствием доверия к деятельности властных субъектов,

¹ Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» //

Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 27. Ст. 5351.

повышением уровня безразличия к политическим процессам и снижению легитимности власти. Политическая аномия в дальнейшем способствует разрушению привычной системы социальных норм, которая поддерживала в обществе чувство стабильности, в связи с чем субъект начинает испытывать психологические трудности, что в конечном счете приводит к девиантному поведению и совершению уже юридически значимого противоправного деяния.

3. Системный и комплексный подходы в исследовании юридической аномии

Юридическая аномия проявляет себя упадком ценности законности и правопорядка, несоответствием целей общества и средств их достижения, предлагаемых государством, отсутствием доверия между обществом и органами публичной власти, устойчивым правовым нигилизмом. Аномии начинают быть подвержены не только граждане и институты гражданского общества, но и сами властные элиты, находящиеся внутри государственного механизма [20, с. 121]. В целом подобный период развития общества можно охарактеризовать как переходный с недостаточным нормативным регулированием [21, с. 8]. При юридической аномии субъект, совершая свои деяния, не считает нужным сверять их с действующей системой нормативных установок, демонстрируя тем самым пренебрежение ими и возможный конфликт правовой нормы и самой личности [22, с. 44]. Правовые регуляторы становятся неэффективными, в связи с чем достижение целей происходит со стороны общества с нарушением установленных норм, также наблюдается диссонанс неписанного и формального права [23, с. 69]. Влияние права в качестве регулятора общественных отношений отходит на второй план. Отсутствие выполнения требований норм права показывает их мертвую природу, поскольку они утрачивают свое социальное назначение. Право не существует в случае отсутствия его реализации в поведении людей и организаций. Анализировать право невозможно при неработающем механизме его реализации на практике [24, с. 200]. Таким образом, мы можем наблюдать системный характер аномии и ее трансформацию из социальной в политическую, а в дальнейшем в юридическую формы.

Системный подход важен и при исследовании юридической аномии в рамках правовой системы. С одной стороны, системный подход позволяет определить уровень юридических аномичных проявлений в основных компонентах (подсистемах) правовой системы российского общества. Это процесс, характеризующийся дисфункциональностью и рассо-

гласованностью (разбалансированностью) компонентов правовой системы. В частности, юридическая аномия приводит к нарушению баланса (равновесия) в правовой системе, создает условия для дезинтеграции основных ее подсистем. Другими словами, правовая система при подобных обстоятельствах приобретает всё более несистемный, фрагментированный и сегментированный характер, где внутренние связи и взаимодействия минимизируются. Правовая система в такой ситуации теряет свою организующую роль.

С другой стороны, юридическая аномия приводит к противоречиям не только между компонентами правовой системы (правосознанием, правом и правореализацией), но и между внутренними элементами, содержащимися в вышеуказанных компонентах – между правовыми ценностями и мотивами поведения субъектов, возникающих в их правосознании; между различными правовыми нормами (новыми и старыми) в системе права; между правовыми нормами и массовыми отклонениями от них в процессе правореализации.

Анализируя правовую систему, мы используем системный подход, который «помогает» рассмотреть ее как определенную целостность, состоящую из упорядоченной совокупности компонентов (правосознания, права и правореализации), находящихся в отношениях и связях не только друг с другом, но и с внешней средой. Среди факторов внешней среды особое место занимает социально-правовая жизнь общества, которая выступает по отношению к правовой системе как метасистема. Поэтому для наиболее полного рассмотрения юридической аномии важно ее исследовать не только в рамках категории правовой системы, но и в рамках более сложной категории – социально-правовой жизни общества, которая включает в себя правовую систему как составную часть.

Однако здесь уже нужно использовать не системный, а комплексный подход, поскольку социально-правовая жизнь как метасистема состоит из многочисленных социально-правовых явлений и процессов. Социально-правовая жизнь может быть рассмотрена как то всеобщее, что обуславливает и объединяет все прочие юридические феномены в единый комплекс.

По мнению М.П. Шубиной, понятие «комплексность» часто употребляется наряду с понятием «системность», что вполне закономерно: они действительно близки и отражают разные уровни конкретизации целостности [25, с. 166]. Если правовая си-

стема как категория выражает системный подход, то правовая жизнь – подход комплексный (в том числе социально-жизненный), дополняя друг друга, они могут компенсировать взаимные недостатки и усилить преимущества каждого. Как представляется, теоретико-методологическое, а также практическое значение комплексного подхода не следует недооценивать, и можно даже сказать более – необходимо в полной мере учитывать в исследовательской деятельности юридической науки [26, с. 81]. Ведь «комплексное» формируется на основе многоаспектного или многомерного представления и моделирования объектов познания, как системных, так и несистемных [27, с. 19]. Отсюда понятие «комплекс» вполне обоснованно рассматривают как нечто более широкое, нежели понятие «система», подчеркивая, что система выступает только видом комплекса [28, с. 18].

Поэтому социально-правовая жизнь со всеми ее противоречиями (внутренними противоположностями) является той внешней средой, в которой формируется и развивается правовая система. В рамках социально-правовой жизни, которая, в отличие от правовой системы, подразделяется на позитивную (правомерную) и негативную (противоправную) части, юридическая аномия выступает составляющей именно негативного сегмента подобной жизнедеятельности, что «подвигает» последнюю к хаосу, беспорядку, дезорганизации.

Вместе с тем важно не забывать, что дезорганизация социально-правовой жизни – такой же ее атрибут, как и организованная часть. Следовательно, исследовать юридическую аномию нужно, с одной стороны, как негативную составляющую социально-правовой жизни, а с другой, при определенных условиях как во многом неизбежную ее часть. Полное искоренение юридической аномии невозможно, а вот контролировать ее и противодействовать ей необходимо. Нужно постоянно пытаться ответить на вопрос: в какой степени государство и общество в целом могут удерживать юридическую аномию в приемлемых пределах (масштабах, рамках).

Поэтому не следует замыкаться только на системном подходе и на рассмотрении юридической аномии в рамках лишь правовой системы. Последняя сама выступает частью более сложного и объемного организма – социально-правовой жизни. Отсюда, как ни странно, только проанализировав различные взаимосвязи и взаимодействия юридиче-

ской аномии с факторами социально-правовой жизни, можно лучше познать ее место и роль в правовой системе общества.

Использование статистического метода позволяет нам проанализировать период с 2019 по 2021 г., который можно обозначить как постепенный выход из состояния аномии российского общества. Так, согласно данным Федеральной службы государственной статистики, в указанный период наметилась тенденция снижения количества самоубийств – с 17 192 случаев в 2019 г. до 15 615 в 2021 г. Количество совершенных убийств также сократилось за обозначенный период с 7 302 до 5 839 случаев. При этом в социальной сфере фиксируется повышение общего уровня доходов населения². Вследствие этого можно предположить появление долгосрочных планов населения, планирование своей экономической деятельности и т. д. Государственный механизм признал наличие проблемы бюрократизма и коррупции, что повлекло изменения в действующем законодательстве в плане совершенствования способов противодействия этим деструктивным явлениям. Помимо этого, вышеназванная статистика указывает на рост числа студентов, обучающихся по программам высшего образования в очной форме. Данный показатель также снижает уровень аномии в стране, поскольку личностям, подверженным аномии, свойствен низкий уровень образования и недоверие к действиям полиции [29, р. 625].

4. Диалектический и специально-юридические методы исследования аномии

Категории диалектики позволят рассматривать юридическую аномию в правовой системе комплексно, в развитии и сопоставлении, выявляя взаимную обусловленность различных ее характеристик, возможную парность, а также положительные и отрицательные стороны существующих противоречий между аномией и отдельными элементами правовой системы общества. Одновременно диалектический метод даст возможность связать компоненты правовой системы с практикой их реализации, выявив аномичные проявления в динамике, что позволит определить дисфункции различных подсистем.

С учетом общенаучных, а также иных методов и на основе установки о том, что правовая аномия в институциональном компоненте представляет собой изменяющееся явление, необходимо определять ее признаки и характеристики. Исследование

² Российский статистический ежегодник. 2022: стат. сб. М.: Росстат, 2022. С. 155.

последних в правореализационной подсистеме предполагает (кроме названных методов) анализ статистических данных, позволяющих делать выводы о сбоях в реализации права, противоречиях правового регулирования, правонарушаемости и т. д. Определение характеристик аномичности правосознания должно основываться в том числе и на данных, полученных в результате анкетирования. При этом проявления аномии в различных компонентах правовой системы следует анализировать с позиции их взаимной обусловленности, взаимосвязей, различий и противоречий.

С использованием аксиологического метода следует выявлять декларируемые в нормативных правовых актах цели социального развития, а одновременно применение формально-юридического метода позволит сопоставить их с наличием юридических средств достижения указанных целей. Реализация аксиологического подхода даст возможность определить в сфере правового регулирования некий идеализированный слепок идеологических начал и сопоставить их с воплощением в социальную действительность.

Сравнительно-правовой метод исследования юридической аномии позволяет сопоставить цели правового и социального развития в России с целями, существующими в зарубежных странах, а также юридическими средствами их достижения. Одновременно реализация подобного метода будет способствовать выявлению имплементированных правовых конструкций, которые чужды менталитету, традициям, правовой культуре. Преимущественно на основе правового моделирования должна вы-

страиваться теоретическая модель взаимосвязей и взаимодействия проявлений аномии в различных компонентах правовой системы.

5. Выводы

Таким образом, юридическую аномию нужно рассматривать с помощью различных подходов в развитии, в конкретной исторической обстановке и во взаимодействии с другими процессами. Важно не ограничиваться анализом юридической аномии только в рамках правовой системы, необходимо «идти дальше» – к более широкому «доктринальному диапазону» – изучать ее и в рамках социально-правовой жизни, что позволит всесторонне исследовать причины и истоки анализируемого феномена, уровни и виды. С другой же стороны, без глубокого проникновения в сущность категории «юридическая аномия» невозможно в полной мере понять социально-правовую жизнь общества, правовую систему, само право. Сочетание различных методов познания позволит сформулировать основы концепции понимания и форм проявления юридической аномии в правосознании, институциональном и правореализационном компонентах правовой системы России.

В связи с тем, что юридическая аномия развивается и усложняется, нужны дальнейшие ее исследования, что обеспечит: во-первых, ее более полное познание и прогнозирование последствий, во-вторых, выработку действенных профилактических мер и, в-третьих, усиление противодействия ей. Только всесторонне используя теоретико-методологические ресурсы в изучении юридической аномии можно в полной мере контролировать ее и удерживать в приемлемых пределах.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда / Э. Дюркгейм. – М. : Канон, 1996. – 432 с.
2. Orru M. Weber on Anomie / M. Orru // Sociological Forum. – 1989. – Vol. 4, no. 2. – P. 263–270.
3. Плетнев А. В. Динамика выхода современного российского общества из состояния аномии : автореф. дис. ... канд. социол. наук / А. В. Плетнев. – СПб., 2012. – 27 с.
4. Agnew R. Foundation for a general strain theory of crime and delinquency / R. Agnew // Criminology. – 1992. – Vol. 30, no. 1. – P. 47–87.
5. Малько А. В. Юридическая ответственность как средство предупреждения правонарушений: актуальные проблемы / А. В. Малько, Д. А. Липинский, Р. С. Маркунин // Право. Журнал высшей школы экономики. – 2020. – № 4. – С. 4–24. – DOI: 10.17323/2072-8166.2020.4.4.24.
6. Костина Е. Ю. Состояние системы ценностей как фактор аномии в современном российском обществе / Е. Ю. Костина, Н. А. Орлова, А. О. Панфилова // Вестник РУДН. Серия: Социология. – 2018. – Т. 18, № 4. – С. 719–730. – DOI: 10.22363/2313-2272-2018-18-4-719-730.
7. Напсо М. Д. Проявление аномии в современном обществе / М. Д. Напсо // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2016. – № 4–5. – С. 94–96.

8. Социальные отклонения / С. В. Бородин, В. Н. Кудрявцев, Ю. В. Кудрявцев, В. С. Нерсисянц. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юридическая литература, 1989. – 368 с.
9. Будон Р. Место беспорядка. Критика теорий социального изменения / Р. Будон. – М. : Аспект Пресс, 1998. – 284 с.
10. Аномия современного общества: проблемы теоретического анализа и эмпирического измерения / под ред. В. В. Кривошеева. – Калининград : Балт. фед. ун-т им. И. Канта, 2008. – 239 с.
11. Катерный И. В. Слишком много норм или слишком мало норм? Нормальная аномия как новое определение современности / И. В. Катерный // Вестник МГИМО-Университета. – 2018. – № 3 (60). – С. 225–231. – DOI: 10.24833/2071-8160-2018-3-60-225-231.
12. Кара-Мурза С. Г. Аномия в России: причины и проявления / С. Г. Кара-Мурза. – М. : Научный эксперт, 2013. – 259 с.
13. Баранова Ю. Ю. Методология исследования аномии и социальная реальность: польское и российское измерения / Ю. Ю. Баранова // Вестник Балтийского федерального университета имени И. Канта. – 2011. – Вып. 12. – С. 143–147.
14. Мещерякова Н. Н. Проявление аномии в российском обществе / Н. Н. Мещерякова // Мир науки, культуры, образования. – 2012. – № 3. – С. 281–283.
15. Хаирова С. И. Нормы и аномия в полиэтническом обществе / С. И. Хаирова // Межкультурные взаимодействия в поликультурном обществе / под ред. А. И. Лучинкиной. – Симферополь, 2016. – С. 63–79.
16. Заславская Т. И. Социальная структура современного российского общества / Т. И. Заславская // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 1995. – № 6. – С. 7–13.
17. Заячковский О. А. Проблемы правовой социализации в условиях аномии российского общества / О. А. Заячковский // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. – 2010. – № 9. – С. 15–27.
18. Пахтусов С. С. Системный анализ политической аномии в России / С. С. Пахтусов, И. В. Сорокин // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2011. – № 9. – С. 248–252.
19. Маркунин Р. С. Юридическая ответственность и культура правотворчества / Р. С. Маркунин // Правовая культура. – 2021. – № 2. – С. 119–120.
20. Севелова М. А. Аномия как состояние системы ценностей современного российского общества / М. А. Севелова // Череповецкие научные чтения : материалы Всерос. науч.-практ. конф. – Череповец, 2014. – С. 118–121.
21. Липинский Д. А. Юридическая ответственность и безответственность как парные юридические категории / Д. А. Липинский // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2019. – № 2. – С. 6–24.
22. Мороз Е. В. Правовая культура как стабилизирующий фактор динамического развития российского общества / Е. В. Мороз // Вестник Кемеровского государственного университета культуры и искусств. – 2020. – № 51. – С. 36–47.
23. Бочкарева Е. В. Правовая аномия и криминализация современного российского общества / Е. В. Бочкарева // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. – 2018. – Т. 3, вып. 4. – С. 69–72.
24. Явич Л. С. Общая теория права / Л. С. Явич. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. – 285 с.
25. Шубина М. П. Комплексный подход и взаимодействие теорий / М. П. Шубина // Методологические проблемы комплексных исследований. – Новосибирск : Наука, 1983. – С. 166–173.
26. Малько А. В. Правовая жизнь общества как объект правовой политики в условиях глобализации и регионализации / А. В. Малько, В. В. Трофимов. – М. : Юстиция, 2018. – 236 с.
27. Резник Ю. М. Введение в социальную теорию: Социальная системология / Ю. М. Резник. – М. : Наука, 2003. – 528 с.
28. Кутырев В. А. Философские проблемы комплексности / В. А. Кутырев. – М. : Знание, 1987. – 62 с.
29. Cao L., Zhao R., Ren L., Zhao J. Social Support and Anomie A Multilevel Analysis of Anomie in Europe and North America // International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology. – 2010. – Vol. 54, iss. 4. – P. 625–639.

REFERENCES

1. Durkheim E. *On the division of social labor*. Moscow, Kanon Publ., 1996. 432 p. (In Russ.).
2. Orru M. Weber on Anomie. *Sociological Forum*. 1989, vol. 4, no. 2, pp. 263–270.
3. Pletnev A.V. *The dynamics of the exit of modern Russian society from the state of anomie*, Cand. Diss. Thesis. St. Petersburg, 2012. 27 p. (In Russ.).
4. Agnew R. Foundation for a general strain theory of crime and delinquency. *Criminology*, 1992, vol. 30, no. 1, pp. 47–87.
5. Malko A., Lipinsky D., Markunin R. Legal responsibility as a means to prevent offences. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2020, no. 4, pp. 4–24. DOI: 10.17323/2072-8166.2020.4.4.24. (In Russ.).
6. Kostina E.Yu., Orlova N.A., Panfilova A.O. The state of value system as a factor of anomie in the contemporary Russian society. *Vestnik RUDN. Seriya: Sotsiologiya = RUDN Journal of Sociology*, 2018, vol. 18, no. 4, pp. 719–730. DOI: 10.22363/2313-2272-2018-18-4-719-730. (In Russ.).
7. Napso M. D. The manifestation of anomie in modern society. *Aktual'nye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk*, 2016, no. 4–5, pp. 94–96. (In Russ.).
8. Borodin S.V., Kudryavtsev V.N., Kudryavtsev Yu.V., Nersesyants V.S. *Social deviations*, 2nd ed. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1989. 368 p. (In Russ.).
9. Budon R. *A place of disorder. Criticism of theories of social change*. Moscow, Aspekt Press Publ., 1998. 284 p. (In Russ.).
10. Krivosheev V.V. (ed.). *Anomie of modern society: problems of theoretical analysis and empirical measurement*. Kaliningrad, Immanuel Kant Baltic Federal University Publ., 2008. 239 p. (In Russ.).
11. Katernyi I.V. Too many or too few norms: “normal anomie” as a new definition of the present times. *Vestnik MGIMO-Universiteta = MGIMO Review of International Relations*, 2018, no. 3 (60), pp. 225–231. DOI: 10.24833/2071-8160-2018-3-60-225-231. (In Russ.).
12. Kara-Murza S.G. *Anomie in Russia: causes and manifestations*. Moscow, Nauchyi ekspert Publ., 2013. 259 p. (In Russ.).
13. Baranova Yu. The methodology of research on anomie and social reality: Polish and Russian dimensions. *Vestnik Baltiiskogo federal'nogo universiteta imeni I. Kanta = Vestnik of Immanuel Kant Baltic Federal University*, 2011, iss. 12, pp. 143–147. (In Russ.).
14. Meshcheryakova N.N. Manifestation of anomie in Russian society. *Mir nauki, kul'tury, obrazovaniya*, 2012, no. 3, pp. 281–283. (In Russ.).
15. Khairova S.I. Norms and anomie in a multi-ethnic society, in: Luchinkina A.I. (ed.). *Mezhkul'turnye vzaimodeistviya v polikul'turnom obshchestve*, Simferopol, 2016, pp. 63–79. (In Russ.).
16. Zaslavskaya T. The structure of contemporary Russian society: methodology of research. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny = Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes Journal*, 1995, no. 6, pp. 7–13. (In Russ.).
17. Zayachkovsky O.A. Problems of legal socialization in the conditions of the anomie of the Russian society. *Vestnik Baltiiskogo federal'nogo universiteta imeni I. Kanta = Vestnik of Immanuel Kant Baltic Federal University*, 2010, no. 9, pp. 15–27. (In Russ.).
18. Pakhtusov S.S., Sorokin I.V. System analysis of political anomie in Russia. *Aktual'nye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk*, 2011, no. 9, pp. 248–252. (In Russ.).
19. Markunin R.S. Legal responsibility and lawmaking culture. *Pravovaya kul'tura = The Legal Culture*, 2021, no. 2, pp. 119–120. (In Russ.).
20. Sevelova M.A. Anomie as a state of the value system of modern Russian society, in: *Cherepovetskie nauchnye chteniya*, Proceedings of all-Russian scientific and practical conference, Cherepovets, 2014, pp. 118–121. (In Russ.).
21. Lipinsky D.A. Legal liability and irresponsibility as paired legal categories. *Yuridicheskaya nauka i pravookhranitel'naya praktika = Legal science and law enforcement practice*, 2019, no. 2, pp. 6–24. (In Russ.).
22. Moroz E.V. Legal culture as an element of sociocultural dynamics of Russian society. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta kul'tury i iskusstv = Bulletin of Kemerovo State University of Culture and Arts*, 2020, no. 51, pp. 36–47. (In Russ.).

23. Bochkareva Ye.V. Legal anomie and criminalization of modern Russian society. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law*, 2018, vol. 3, iss. 4, pp. 69–72. (In Russ.).
24. Yavich L.S. *General theory of law*. Leningrad, Leningrad University Publ., 1976. 285 p. (In Russ.).
25. Shubina M.P. Complex approach and interaction of theories, in: *Metodologicheskie problemy kompleksnykh issledovaniy*, Novosibirsk, Nauka Publ., 1983, pp. 166–173. (In Russ.).
26. Mal'ko A.V., Trofimov V.V. *Legal life of society as an object of legal policy in the context of globalization and regionalization*. Moscow, Yustitsiya Publ., 2018. 236 p. (In Russ.).
27. Reznik Yu.M. *Introduction to social theory: Social systemology*. Moscow, Nauka Publ., 2003. 528 p. (In Russ.).
28. Kutyrev V. A. *Philosophical problems of complexity*. Moscow, Znanie Publ., 1987. 62 p. (In Russ.).
29. Cao L., Zhao R., Ren L., Zhao J. Social Support and Anomie A Multilevel Analysis of Anomie in Europe and North America. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 2010, vol. 54, iss. 4, pp. 625–639.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Малько Александр Васильевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, профессор кафедры конституционного и административного права
Тольяттинский государственный университет
445056, Россия, г. Тольятти, ул. Белорусская, 14
E-mail: nauka@sarrpa.ru
SPIN-код РИНЦ: 5306-7069; AuthorID: 106349

Липинский Дмитрий Анатольевич – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и административного права
Тольяттинский государственный университет
445056, Россия, г. Тольятти, ул. Белорусская, 14
E-mail: dmitri8@yandex.ru
SPIN-код РИНЦ: 4145-7652; AuthorID: 368247

Маркунин Роман Сергеевич – кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник
Тольяттинский государственный университет
445056, Россия, г. Тольятти, ул. Белорусская, 14
E-mail: markunin88@yahoo.com
SPIN-код РИНЦ: 5041-4265; AuthorID: 719821

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Малько А.В. Юридическая аномия в правовой системе: теоретико-методологические основы исследования / А.В. Малько, Д.А. Липинский, Р.С. Маркунин // *Правоприменение*. – 2023. – Т. 7, № 3. – С. 5–14. – DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).5-14.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Alexander V. Malko – Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation; Professor, Department of Constitutional and Administrative Law
Togliatti State University
14, Belorusskaya ul., Togliatti, 445056, Russia
E-mail: nauka@sarrpa.ru
RSCI SPIN-code: 5306-7069; AuthorID: 106349

Dmitriy A. Lipinsky – Doctor of Law, Professor; Head, Department of Constitutional and Administrative Law
Togliatti State University
14, Belorusskaya ul., Togliatti, 445056, Russia
E-mail: dmitri8@yandex.ru
RSCI SPIN-code: 4145-7652; AuthorID: 368247

Roman S. Markunin – PhD in Law, Associate Professor, Senior Researcher
Togliatti State University
14, Belorusskaya ul., Togliatti, 445056, Russia
E-mail: markunin88@yahoo.com
RSCI SPIN-code: 5041-4265; AuthorID: 719821

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Malko A.V., Lipinsky D.A., Markunin R.S. Legal anomie in the legal system: theoretical and methodological bases of research. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2023, vol. 7, no. 3, pp. 5–14. DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).5-14. (In Russ.).

ИДЕЯ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В АСПЕКТЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО МОНИЗМА И ПЛЮРАЛИЗМА

С.В. Бирюков, А.Э. Евстратов

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

11 марта 2023 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2023 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2023 г.

Ключевые слова

Социальное государство,
государство всеобщего
благополучия, Лоренц фон
Штейн, социальный вопрос,
социальная реформа, типология
государств, монизм, плюрализм,
правовой плюрализм

Рассматривается проблема воплощения в жизнь идеи социального государства с точки зрения государственно-правового монизма и плюрализма на уровне человечества, т. е. возможности возникновения общепризнанной модели такого государства или же неизбежности сосуществования различных таких моделей, обусловленных национальными, экономическими, культурными факторами, действующими в конкретных странах.

Приведены тезисы, положенные в основу концепции социального государства Л. фон Штейном, показано дальнейшее ее развитие. Выявлены основные подходы к конституционализации и типологии социального государства. Сделан вывод, что идея социального государства может быть сведена к определенному единству, тогда как способы ее реализации неизбежно множественны.

THE IDEA OF A WELFARE STATE IN THE ASPECT OF STATE-LEGAL MONISM AND PLURALISM

Sergey V. Biryukov, Aleksandr E. Evstratov

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received –

2023 March 11

Accepted –

2023 June 20

Available online –

2023 September 20

Keywords

Social state, welfare state, Lorenz
von Stein, social issue, social
reform, typology of states,
monism, pluralism, legal pluralism

The problem of implementing the idea of a social state is considered from the point of view of state-legal monism and pluralism at the level of humanity, that is the possibility of the emergence of a universally recognized model of such a state or the inevitability of the co-existence of various such models due to national, economic, cultural factors operating in specific countries.

Attention is drawn to the fact that such a problem is also relevant in relation to the ideas of a democratic and rule-of-law state. In general, the coincidence of formal characteristics of states reflected in modern constitutions is accompanied by statements about the absence of unified concepts of democracy and human rights. To an even greater extent, this is characteristic of the search for a solution to the so-called social issue.

The theses underlying the concept of the welfare state by L. von Stein are presented. In particular, it is indicated that, in his opinion, the simple development of the social security system of the poor class is not enough to solve the “social issue”. The further development of the idea of a social state is shown, discussions are touched upon regarding the understanding of its essence and the problems that were revealed during the social reforms carried out by socio-democratic and liberal forces in capitalist states at the end of the 19th and 20th century.

The main approaches to the constitutionalization of the social state are revealed (the “simple” proclamation of “social” statehood in the constitution; the clear formation of the goals and objectives of such a state; the absence of an indication of the social nature of the state). The classifications of the welfare state carried out by G. Esping-Andersen, as well as modern researchers of Russia and neighboring countries are analyzed.

It is established that the very existence of a “social issue” and the importance of one or another of its solutions are gradually becoming generally recognized. Despite this, the fixation of the social character of the state has not yet received the same universal distribution

as, for example, theses about the democratic and legal nature of the state. Both the implementation of the idea of a welfare state where it is legally recognized, and its declared “projects” are very diverse, while the typology of the welfare state is subject to further study. The social model, the framework of which determines the position of the state in relation to society, is, on the one hand, the result of the evolution of a complex of factors specific to each country, and on the other, the result of a conscious choice. Different models of the welfare state are characterized by different degrees of realization of the interests of different social classes, a different relationship between the beginnings of society and the state. Accordingly, these models are “attractive” to representatives of the haves and have-nots to varying degrees, they compete with each other at the international level. It is concluded that the idea of a social state can be reduced to a certain unity, whereas the ways of its implementation are inevitably multiple.

1. Введение: постановка проблемы

При анализе основ государственного строя разных государств, выраженных в их конституционных текстах, обращает на себя внимание то, что подавляющее большинство стран провозглашают себя демократическими и правовыми государствами. Кроме того, они являются в основном республиками или ограниченными монархиями. Наличие конституций позволяет также определить (почти) все государства мира как конституционные. Такое совпадение формально выраженных характеристик государств можно определить как весьма показательное.

В этой связи отмечается, например, что демократия приобрела в начале XXI в. «кажущуюся неоспоримой легитимность» [1, р. 118] или что конституционализм стал «империей единообразия» [2, р. 140]. В этой же связи вспоминается Ф. Фукуяма с его «концом истории», воплощенном в «демократическом правовом государстве западного образца» [3], и популярные сегодня размышления о возможности построения «мирового государства», основанные, в том числе, на известном тезисе И. Канта: «Величайшая проблема для человеческого рода, разрешить которую его вынуждает природа, – достижение всеобщего правового гражданского общества» [4, с. 12].

Если продолжить эту линию до логического конца, то можно указать на утверждения многих философов о том, что поиск общего, монизма – есть основа науки, развития общества и мира в целом, а разнообразие и плюрализм – поверхностное наблюдение, аргумент «слабого» или «ангажированного» ума [5].

С другой стороны, для других мыслителей, которых вроде бы не упрекнешь в этой самой «слабости» или «ангажированности», напротив, сегодняшний государственно-правовой монизм оказывается «кажущейся видимостью», отталкиваясь от которой

они обнаруживают альтернативы, отсутствие единых концепций демократии или правового государства. Часто они от описательных переходят к нормативным утверждениям того, что мир *должен быть* разнообразным.

Характерным примером современных размышлений подобного рода относительно развития государства является работа Дж. Талли «Странная множественность: конституционализм в эпоху разнообразия» [6]. Применительно к праву типичным примером является статья индийского философа С.П. Синхи «Неуниверсальность права», в которой он пишет, что «если история мира и показала что-либо четко, то это упорство, с которым он сохраняет международный плюрализм... который не обнаруживает ни одного признака исчезновения» [7, р. 212].

Множественность систем государственного права в пределах человечества является одним из утверждений, на которых базируется специальная концепция правового плюрализма. Она учитывалась уже одним из ее основоположников, итальянским юристом начала XX в. С. Романо [8, р. 50], а сегодня рассматривается в работах о глобальном (транснациональном) плюрализме как его характерная часть [9].

Конечно, некоторые представления «правовых плюралистов», доведенные до крайности, являются односторонними, но эта концепция вполне верно отражает, например, то, что:

- 1) выбор вариантов государственного устройства обусловлен особенностями культурных и социальных противоречий, присущих тем или иным обществам;
- 2) системы права разных государств воздействуют друг на друга и конкурируют между собой, в том числе в части основных конституционных положений;
- 3) многие субъекты права, вовлеченные сегодня в трансграничные отношения, имеют возмож-

ность сравнить качество жизни в различных государствах, национальные варианты реализации конституционных положений о демократическом, правовом, республиканском государстве и пр., а иногда, исходя из этого, – выбрать место жительства или же место ведения экономической деятельности, досуга;

4) еще одним источником подобного сравнения и выбора является наличие межгосударственных образований, международных организаций и международного права.

Последние два обстоятельства отражаются в известном, хотя и крайне спорном «индексе качества гражданства»¹.

В результате этого большинство современных разработчиков моделей идеальных государств достаточно осторожны и, в отличие от того же Ф. Фукуямы, не сводят такие модели к каким-либо конкретным государствам, говорят не о конечной точке, а о движении к ней, признают альтернативы.

Это характерно и для отечественной науки.

Скажем, для работ российских авторов о «правовом государстве» и правах человека характерны утверждения, что международно-правовые стандарты прав человека испытывают влияние противоположных тенденций – универсализации и регионализации, а принятие Всеобщей декларации прав человека ООН от 10 декабря 1948 г. не позволило сблизить глубокие различия [10], что цивилизационные процессы ставят универсализацию прав человека под сомнение [11, с. 29].

Схожие тезисы в части самобытности России как правового государства отражены и в известных работах В.Д. Зорькина [12, с. 449–488]. Понятно, что они означают и то, что председатель Конституционного Суда РФ исходит из присутствия различных вариантов «конституционного» и «демократического» государства.

Другой российский ученый и политический деятель, С.Н. Бабурин, предлагая модель «нравственного государства», опирается на отечественные традиции, но признаёт иранскую, индийскую, китайскую, сингапурскую, японскую альтернативы такой модели, возможность возрождения нравственного государства в «Западном мире» [13, с. 466–490, 500–520].

Особый интерес для авторов настоящей статьи представляет вопрос о государственно-правовом монизме и плюрализме при решении социального

вопроса, отраженного в идее «*социального государства*». Говоря о государственном или правовом монизме (плюрализме), мы в данном случае имеем в виду не степень централизации конкретного государства (права) или степень выраженности в них интересов различных социальных групп, а именно наличие на уровне человечества единой, общепризнанной модели социального государства или же сосуществование различных таких моделей, обусловленных национальными, экономическими, культурными факторами, действующими в конкретных государствах.

2. Степень научной разработанности проблемы

Идея социального государства была выдвинута немецким философом-гегельянцем и правоведом Лоренцем фон Штейном в середине XIX в. [14; 15]. С тех пор ей было посвящено значительное число научных работ, в том числе и одного из авторов настоящей публикации [16; 17].

Различные исследователи анализировали и разные варианты решения социального вопроса, включая типологию социального государства. Среди них можно выделить Г. Эспинг-Андерсена [18], а среди авторов с постсоветского пространства – В.И. Гоймана [19, с. 139, 140], В.П. Милецкого [20], В.А. Намчук [21], Н.М. Хому [22] и др.

3. Методологическая основа изучения проблемы

По нашему мнению, для целей исследования необходимо сочетание диалектического метода с иными методами: формальной логики, моделированием, формально-юридическим и сравнительно-правовым, а также с теоретико-социологическим и теоретико-культурологическим анализом.

4. Генезис идеи социального государства

В основе идеи «социального государства» с точки зрения ее основоположника – Лоренца фон Штейна – находятся следующие тезисы:

1) представление о государстве и обществе как двух противоборствующих началах человеческого общежития, в котором «принцип государства», состоящий в возвышении всех личностей к полнейшей свободе, к полнейшему личному развитию, и «принцип общества», заключающийся в подчинении одних личностей другим, в совершенствовании одних за счет других, прямо противоположны;

¹ Quality of Nationality Index. URL: <https://www.nationalityindex.com/#> (дата обращения: 06.04.2023).

2) постановка «социального вопроса» (как с помощью государственной власти рабочий класс может изменить свое зависимое положение, обусловливаемое природой труда, в положение независимое – материально свободное?);

3) утверждение того, что ни уничтожение политического господства нетрудовых сословий, ни наличие умственного образования для всех само по себе не уничтожает расслоение на имущественный класс (который имеет экономический капитал) и несвободный неимущий класс (у которого есть только труд без капитала) – противоречие между трудом и капиталом [14, с. XLVIII, XCII];

4) понимание того, что свобода (выраженная в возможности приобретения капитала) достижима для неимущего класса лишь тогда, когда «рабочая плата будет превышать потребности рабочих», чему не соответствуют интересы капиталистов (поэтому работников исключают из участия в прибыли предприятий) [14, с. XLVIII];

5) представление о собственности как средстве разрешения «социального вопроса» [14, с. XXIV–XL, XLIII, LVIII–LIX и др.] – необходимости предоставления низшим классам средств и возможности к приобретению собственности и, следовательно, к живому и свободному межклассовому движению, достижимому для каждого человека [15, с. 524];

6) осознание заинтересованности государства в решении «социального вопроса», поскольку оно стоит «выше капитала и труда» и «сильно терпит от зависимого положения низшего, чисто рабочего класса» (чем многочисленнее этот класс, тем беднее государство);

7) понимание того, что государственная организация труда (государство становится предпринимателем) либо кредита (государство дает каждому рабочему капитал, соразмерный его рабочей силе, при этом ничего за это не берет) не разрешает социальных противоречий;

8) наличие третьего пути – пути социальной реформы (создание такого устройства и таких установлений, которые позволили бы труду «самому по себе вести к приобретению собственности»). На этом пути государство, во-первых, должно устранять юридические препятствия свободному общественному движению классов, во-вторых, государство должно заниматься попечением об общественной нужде (борьба с дороговизной, нищенством, борьба с бедностью, создание яслей, приютов, школ для бедных, домов призрения, поддержка бедных и пр.), в-третьих, содействовать труду, не обладающему капита-

лом достигнуть хозяйственной самостоятельности (самопомощь в форме союзного строя неимущих, вспомогательные кассы, страховое дело и т. п.) [15, с. 525–594].

Таким образом, по Л. фон Штейну, государство становится «социальным» только тогда, когда деятельность его направлена на гармоничное разрешение противоречий между общественными классами («трудом и капиталом») в целях реализации идеи личности («свободное развитие одного выступает свободным развитием всех»).

Хотя данный вывод, казалось, является «монистичным» для понимания природы «социального государства», однако дальнейшее развитие идеи, в том числе понимание «социальной гармонии», а также способы построения «социального государства», оказались весьма разнообразны.

Многие ученые считают государство «социальным», если в нем «...экономика, политика, идеология, законодательство, правоприменительная практика и другие сферы общественной жизни... направлены на создание условий, необходимых для достойной жизни и свободного развития каждого человека...», «...если в нем явно и на должном уровне признаны, закреплены и гарантированно обеспечены: социальная ориентация экономики, политики, права; основные социальные права и свободы человека; механизмы социальной солидарности и социальной справедливости; достойный уровень жизни и свободное развитие человека; меры для недопущения резкого социального неравенства» [23, с. 58–61].

К общим признакам «социального государства» относят и правовую природу осуществления его социальной политики; наличие бюджетных социальных выплат; наличие государственных систем социальной защиты, социального обеспечения и обеспечения занятости; ответственности за уровень благосостояния своих граждан; наличие в нем институтов гражданского общества [24, с. 82–85].

То есть «социальное государство» призвано создавать необходимые условия для обеспечения граждан работой, охранять труд, перераспределять доходы через государственный бюджет, обеспечивать прожиточный минимум, содействовать развитию предпринимательства, заботиться об образовании, культуре, семье, здравоохранении, социальном обеспечении и т. д. [25, с. 12; 26]. Оно должно «бороться не против богатства, а против нищеты, отрицая чрезмерный этатизм в распределении блага, поощряя социальную функцию частной собственности» [27, с. 118–119].

Набор указанных признаков, делают вывод исследователи, достаточен для определения, какое из государств является «социальным», а какое – нет.

Очевидно, что все эти признаки у «социального государства» сформировались не сразу, их генезис растянут во времени и отражает возникновение и развитие у государства социальной функции, что позволяет проследить стадии развития «социального государства» от «первичного» (появление функций социального обеспечения, социальной защиты, здравоохранения и образования и распространение данных функций на всех и т. д.) до собственно «социального государства» (появление у государства функции проведения социальной политики, направленной на снятие антагонизма между социальными целями государства и требованием рынка, обеспечение посредством эффективной экономики высокого уровня защиты от социальных рисков, компенсация асимметрии совокупности прав и обязанностей и т. д.) [28, с. 86–97]. Подобные представления ученых положительно отличаются от тех, в которых «социальное государство», в сущности, сводилось только к провозглашению социально-экономических прав граждан («право на труд», «на отдых», «на социальное обеспечение» и др.) или к раздаче пенсий и различных пособий.

На основании приведенных выше представлений были сформулированы «социал-демократическая», «либеральная» и «консервативная» концепции «социального государства». При всех различиях, они сходились в признании за государством позитивной роли в экономической и социальной сферах [18, р. 28, 29].

В научных исследованиях обращается внимание, что большинство приверженцев этих концепций были едины в том, что одна из главных целей «социального государства» состоит в расширении демократии, предоставлении всем гражданам не только «юридических и политических», но также «социальных прав» путем справедливого перераспределения доходов: в социал-демократии и буржуазно-либеральном реформизме превалировала демократическая трактовка «социального государства» как гаранта «социальной справедливости». Предполагалось, что, обеспечивая гарантированные стандарты жизни, «социальное государство» способно сократить разрыв в доходах, уровне образования и занятости разных категорий населения. Всё это рассматривалось как средство исключения из жизни общества социально-классовых конфликтов, инте-

грации как можно более широких слоев населения в существующую систему [28, с. 177–179].

Многие приверженцы идей «социального государства» – как либералы, так и социал-демократы – с самого начала обосновывали его необходимость соображениями легитимизации капитализма. Согласно такому взгляду, «социальное государство», хотя и содержит некапиталистические или даже антикапиталистические элементы (например, государственное распределение, антимонопольное законодательство и пр.), но является необходимым злом, оно представляет собой средство увеличения свободы самых непривилегированных и исправления несправедливостей, вытекающих из рыночной системы распределения благ.

В этой связи реформы, осуществленные социал-демократическими и либеральными партиями, имели своим результатом улучшение материального положения широких слоев трудящихся, расширение их прав в политической сфере, укрепление экономических и политических позиций профсоюзов, усиление их влияния на политическую систему.

Однако, достигнув определенного уровня, социал-демократические и либеральные реформы споткнулись о системоохраняющие перегородки капитализма, за которыми капитализм уже теряет присущий ему характер. Эти пределы, как и предрекал Л. фон Штейн, строго определены имущим классом, стремящимся к удержанию своего господствующего положения в обществе и сохранению самой капиталистической системы.

В условиях возросшей экономической мощи монополистических объединений, прогрессирующей нехватки ресурсов расширение роли государства породило другие, не менее сложные и взрывоопасные проблемы. Стало очевидно, что социальное государство и система государственно-монополистического регулирования имеют свои пределы, что ряд их механизмов и звеньев стал работать с перебоями [29, с. 360, 361], а некоторые вовсе изжили себя.

Таким образом, можно констатировать, что у исследователей наблюдается некое единство во взглядах на понимание специфики или, вернее, сущности «социального государства». Однако, указанное единообразие в установлении оснований возникновения идеи «социального государства» и взглядах на ее развитие, в определении понятия «социального государства» и его основных признаков, на деле стало очень даже относительным, обнажив целый ряд проблем, по поводу которых исследователи ведут нескончаемые дискуссии. В итоге разные

исследователи делают различные акценты при определении понятия социального государства. Подробный обзор его дефиниций приведен в работе одного из авторов настоящей статьи [30, с. 52–60].

5. Конституционализация социального государства

Все эти теоретические положения получили свое отражение в действующих конституциях различных государств, которые весьма отличаются друг от друга.

Здесь можно выделить несколько подходов.

Во-первых, «простое» провозглашение «социальной» государственности (Гаити, Гвинея, Грузия, Испания, Казахстан, Россия, Руанда, Румыния, Сенегал, Словения, Таджикистан, Того, Турция, Украина, Чад, Экваториальная Гвинея).

Во-вторых, четкое формирование целей и задач такого государства, определение «благополучия» как цели государства, закрепление роли собственности как необходимого и значимого фактора для разрешения «социального вопроса», достижения «социальной справедливости» (Азербайджан, Бахрейн, Бельгия, Дания, Йемен, Сирия, Тунис, Узбекистан).

В-третьих, отсутствие указания на социальный характер государства, сочетающееся, однако, как правило, с фактическим предоставлением в соответствии с законодательством некоторых социальных льгот (государственных услуг)².

Как верно отмечает в связи с этим О.В. Родионова, в эпоху глобализации потребность в универсализации «социального государства» усиливается, вместе с тем сохраняя национальные особенности реализации ее конкретных моделей [31].

Существенным фактором, отличающим социальные модели, являются структура и конфигурация, сочетание важнейших институтов социальной защиты: страхования, социальной помощи, государственного социального обеспечения, медицинской помощи и образования, – размеры ресурсов, направляемых на их функционирование, а также доминирующая роль одного из институтов социальной защиты.

6. Подходы к типологии социального государства

С учетом изложенного в литературе предлагаются различные типологии социального государства.

Г. Эспинг-Андерсен, как отмечалось ранее, предложил критериями классификации социальных

государств считать изменения в системах стратификации, степень расширения социальных прав и общественно-частную организацию социального обеспечения. В своей книге «Три мира капитализма благоденствия» он обратил внимание на существование трех моделей социального государства:

1. Для *либеральной модели* (Австралия, Канада, США, Новая Зеландия, Ирландия, Соединенное Королевство) характерно, что многие льготы, такие как медицинское страхование и пенсии, связаны с занятостью. Проверка нуждаемости в социальных льготах и пособиях используется для определения права на получение государственных услуг, и тем, кто считается имеющим на это право, предоставляются относительно скромные денежные пособия и ваучеры.

2. *Консервативная (корпоративная) модель* (Италия, Япония, Франция, Германия, Финляндия, Швейцария) основывается на предоставлении услуг государством, а не на рыночных или частных услугах. В рассматриваемой модели часто проявляются нормативные идеалы нуклеарной семьи, характеризующиеся мужчиной-кормильцем и женщиной, заботящейся о семье.

3. *Социал-демократическая модель* (Австрия, Бельгия, Нидерланды, Дания, Норвегия, Швеция) базируется на идее того, что государство выступает гарантом социальных прав [18, р. 28, 29].

Похожего подхода придерживаются В.П. Милецкий [20], В. Намчук [21]. Последний, используя несколько другую терминологию, выделяет *патерналистскую, корпоративистскую и этатистскую* модели социального государства.

В.И. Гойман по критерию уровня доходов предлагает следующие типы социального государства:

1) *эгалитарный* (все члены общества получают равные блага, в материальном смысле все равны);

2) *роулсианский* (справедлива такая дифференциация доходов, которая допускает относительное экономическое неравенство только тогда, когда оно способствует достижению более высокого уровня жизни малоимущих членов общества);

3) *утилитарный* (большую часть общественного богатства должен получать тот, кто в большей степени приносит пользу);

4) тип социального государства, *ориентированный на классическую модель рынка* [19, с. 139, 140].

² Конституции государств (стран) мира. URL: <http://worldconstitutions.ru> (дата обращения: 12.04.2023).

По мнению Н.М. Хомя, в результате диффузии идеологий и под влиянием вызовов XXI в., прежде всего *глобализации*, классические типы социального государства (либеральная, корпоративная, социал-демократическая модели) трансформируются в *неолиберальную, корпоративно-либеральную (консервативно-либеральную) и социал-либеральную*.

Кроме того, он же предлагает по времени появления выделить *классические* (устоявшиеся, традиционные) модели и *неомодели* социального государства (например, модели, которые формируются в посттоталитарных государствах Центральной и Восточной Европы, проекты единой социальной модели Европейского Союза и др.).

По соотношению активности государства в решении социальных проблем и инициативности граждан в решении проблем благосостояния, Н.М. Хома выделяет также *патерналистскую, классическую и активизирующую модели* социального государства [22, с. 141, 142].

6. Выводы

Исходя из вышеизложенного, мы можем утверждать следующее:

1. Само наличие «социального вопроса» и важность того или иного его разрешения по мере развития общественного сознания постепенно становятся общепризнанными.

2. Несмотря на это, фиксация социального характера государства не получила пока такого же универсального распространения, как, например, тезисы о демократическом и правовом характере государства.

3. Как реализация идеи социального государства там, где она легально признана, так и ее декларируемые «проекты» весьма многообразны (от по-

пыток построения «государства всеобщего благоденствия» до «квазисоциального» государства, от демократического до тоталитарного решения социального вопроса и т. д.). При этом типология социального государства подлежит дальнейшему изучению.

4. Можно предположить, что социальная модель, рамки которой определяют позицию государства по отношению к обществу, есть, с одной стороны, результат эволюции комплекса факторов (экономических, правовых, религиозных и др., а также традиций), специфических для каждой страны, а с другой – результат сознательного выбора.

5. Различные модели социального государства характеризуются различной степенью реализации интересов разных социальных классов, различным соотношением между началами общества и государства (по терминологии Л. фон Штейна). Соответственно, данные модели в разной степени «притягательны» для представителей имущих и неимущих классов, они конкурируют между собой на международном уровне.

6. Таким образом, сам принцип, основополагающая идея социального государства может быть сведена к определенному единству, тогда как способы, пути достижения соответствующей цели неизбежно множественны. При этом, по мере социального развития, представления о путях решения социального вопроса с помощью государства не только видоизменяются, но и множатся.

Монизм в данном случае выступает как основополагающая идея – цель, к которой следуют с помощью плюрализма – различных способов, методов. При изменении цели способы также подлежат пересмотру, каждая достигнутая цель порождает новую ввиду необходимости поиска или появления нового противоречия.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Santos B. de S. Toward a New Legal Common Sense: Law, Globalization, and Emancipation / B. de S. Santos. – New York : Cambridge University Press, 2020. – 665 p.
2. Helliwell C. The 'Empire of Uniformity' and the Government of Subject Peoples / C. Helliwell, B. Hindess // Cultural Values. – 2002. – Vol. 6. – P. 139–152. – DOI: 10.1080/1362517022019784.
3. Fukuyama F. The End of History and the Last Man / F. Fukuyama. – New York : Free Press, 1992. – 418 p.
4. Кант И. Идея всеобщей истории во всемирно-гражданском плане / И. Кант // Кант И. Соч. : в 6 т. / И. Кант. – М. : Мысль, 1966. – Т. 6. – С. 7–24.
5. Огородников В. П. Монизм или плюрализм? / В. П. Огородников // Российский гуманитарный журнал. – 2015. – № 1. – С. 50–56. – DOI: 10.15643/libartus-2015.1.7.
6. Tully J. Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity (The Seeley Lectures) / J. Tully. – New York : Cambridge University Press, 1995. – 336 p.

7. Sinha S. P. Non-Universality of Law / S. P. Sinha // *Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy*. – 1995. – Vol. 81, no. 2. – P. 185–214.
8. Romano S. *The Legal Order* / S. Romano. – Abingdon : Oxon ; New York : Routledge, 2017. – 145 p.
9. Berman P. S. *The Oxford Handbook of Global Legal Pluralism* / P. S. Berman. – Oxford : Oxford University Press, 2020. – 1118 p.
10. Карташкин В. А. Международно-правовые стандарты прав человека: универсализм, регионализм, реалии / В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева // *Государство и право*. – 2010. – № 7. – С. 37–45.
11. Лукашева Е. А. Человек, право, цивилизации: нормативно-ценностное измерение / Е. А. Лукашева. – М. : Норма, 2009. – 384 с.
12. Зорькин В. Д. Современный мир, право и Конституция / В. Д. Зорькин. – М. : Норма, 2010. – 544 с.
13. Бабурин С. Н. Нравственное государство: русский взгляд на ценности конституционализма / С. Н. Бабурин. – М. : Норма, 2020. – 536 с.
14. Штейн Л. История социального движения Франции с 1789 года / Л. Штейн. – Пер. со 2-го нем. изд. – СПб.: Тип. А.М. Котомина, 1872. – Т. 1 : Основное понятие общества и социальная история Французской революции до 1830 г. – IV, CXXVI, 305 с.
15. Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии / Л. Штейн. – СПб. : Изд. А.С. Гиероглифова, 1874. – XIV, 594 с.
16. Евстратов А. Э. Социальное государство и политический режим / А. Э. Евстратов // *Вестник Омского университета. Серия «Право»*. – 2014. – № 4 (41). – С. 35–40.
17. Евстратов А. Э. Теория социального государства (основная идея) / А. Э. Евстратов // *Вестник Омского университета. Серия «Право»*. – 2015. – № 2 (43). – С. 22–35.
18. Esping-Andersen G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism* / G. Esping-Andersen. – Princeton : Princeton University Press, 1990. – 248 p.
19. Гойман В. И. Действие права (методологический анализ) / В. И. Гойман. – М. : Акад. МВД РФ, 1992. – 182 с.
20. Милецкий В. П. Институциональные аспекты становления социального государства в России / В. П. Милецкий // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6: Философия, политология, социология*. – 1998. – Вып. 2. – С. 45–49.
21. Намчук В. А. Моделі соціальної держави / В. А. Намчук // *Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації*. – Одеса, 2008. – С. 219–221.
22. Хома Н. М. Модели социального государства: новые подходы к типологизации / Н. М. Хома // *Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология*. – 2013. – № 1. – С. 137–143.
23. Иваненко В. А. Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты / В. А. Иваненко, В. С. Иваненко. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – 402 с.
24. Калашников С. В. Функциональная теория социального государства / С. В. Калашников. – М. : Экономика, 2002. – 188 с.
25. Бляхман Б. Я. О социальной ценности государства / Б. Я. Бляхман // *Сибирский юридический вестник*. – 2003. – № 4. – С. 8–14.
26. Бляхман Б. Я. Гражданское общество и государство: проблемы взаимоотношений / Б. Я. Бляхман. – Кемерово : Кузбассвуиздат, 2005. – 204 с.
27. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации / М. В. Баглай. – М. : Норма : Инфра-М, 2018. – 767 с.
28. Концепция «Государства благосостояния» (Дискуссии в западной литературе 80-х годов). – М. : ИНИОН, 1988. – Ч. 1 : Теоретические основы «государства благосостояния». – 218 с.
29. Molitor B. *Marktwirtschaft und Wohlfahrtsstaat* / B. Molitor. – Hamburg : Verlag Weltarchiv, 1982. – 364 s.
30. Евстратов А. Э. Теория и практика формирования социального государства / А. Э. Евстратов. – Омск : ОмГУ, 2018. – 104 с.
31. Родионова О. В. Проблемы развития теории и практики современного социального государства / О. В. Родионова // *Lex Russica*. – 2015. – № 1. – С. 28–40.

REFERENCES

1. Santos B. de S. *Toward a New Legal Common Sense: Law, Globalization, and Emancipation*. New York, Cambridge University Press, 2020. 665 p.
2. Helliwell C., Hindess B. The 'Empire of Uniformity' and the Government of Subject Peoples. *Cultural Values*, 2002, vol. 6, pp. 139–152. DOI: 10.1080/1362517022019784.
3. Fukuyama F. *The End of History and the Last Man*. New York, Free Press, 1992. 418 p.
4. Kant I. The Idea of a Universal History on a Cosmopolitical Plan, in: Kant I. *Essays*, in 6 volumes, Moscow, Mysl' Publ., 1966, Vol. 6, pp. 7–24. (In Russ.).
5. Ogorodnikov V.P. Monism or pluralism?. *Rossiiskii gumanitarnyi zhurnal = Liberal Arts in Russia*, 2015, no. 1, pp. 50–56. DOI: 10.15643/libartus-2015.1.7. (In Russ.).
6. Tully J. *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity (The Seeley Lectures)*. New York, Cambridge University Press, 1995. 336 p.
7. Sinha S.P. Non-Universality of Law. *Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy*, 1995, vol. 81, no. 2, pp. 185–214.
8. Romano S. *The Legal Order*. Abingdon, Oxon Publ., New York, Routledge Publ., 2017. 145 p.
9. Berman P.S. *The Oxford Handbook of Global Legal Pluralism*. Oxford, Oxford University Press, 2020. 1118 p.
10. Kartashkin V.A., Lukasheva E.A. International legal standards of human rights: universalism, regionalism, realities. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2010, no. 7, pp. 37–45. (In Russ.).
11. Lukasheva E.A. *Man, law, civilizations: normative and value measurement*. Moscow, Norma Publ., 2009. 384 p. (In Russ.).
12. Zor'kin V.D. *Modern world, law and Constitution*. Moscow, Norma Publ., 2010. 544 p. (In Russ.).
13. Baburin S.N. *The moral state: a Russian perspective on the values of constitutionalism*. Moscow, Norma Publ., 2020. 536 p. (In Russ.).
14. Stein L. *History of the social movement in France since 1789*, Translated from the 2nd German ed. St. Petersburg, A.M. Kotomin Publ., 1872. Vol. 1: The basic concept of society and the social history of the French Revolution before 1830. IV + CXXVI + 305 p. (In Russ.).
15. Stein L. *The doctrine of management and the law of management with a comparison of the literature and legislation of France, England and Germany*. St. Petersburg, A.S. Gieroglifov Publ., 1874. XIV + 594 p. (In Russ.).
16. Evstratov A.E. Welfare state and political regime. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Pravo» = Herald of Omsk University. Series "Law"*, 2014, no. 4 (41), pp. 35–40. (In Russ.).
17. Evstratov A.E. The welfare state theory (fundamental idea). *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Pravo» = Herald of Omsk University. Series "Law"*, 2015, no. 2 (43), pp. 22–35. (In Russ.).
18. Esping-Andersen G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press, 1990. 248 p.
19. Goiman V.I. *Action of law (methodological analysis)*. Moscow, Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation Publ., 1992. 182 p. (In Russ.).
20. Miletsky V.P. Institutional aspects of the formation of the welfare state in Russia. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Seriya 6: Filosofiya, politologiya, sotsiologiya*, 1998, iss. 2, pp. 45–49. (In Russ.).
21. Namchuk V.A. Models of the social state. *Strategiya regional'nogo rozvitku: formuvannya ta mekhanizmi realizatsii*, Odesa, 2008, pp. 219–221. (In Ukrainian).
22. Kchoma N.M. Approach to the typology models of the social state. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya. Politologiya*, 2013, no. 1, pp. 137–143. (In Russ.).
23. Ivanenko V.A., Ivanenko V.S. *Social human rights and social obligations of the state: international and constitutional legal aspects*. St. Petersburg, Yuridicheskii tsentr Press Publ., 2003. 402 p. (In Russ.).
24. Kalashnikov S.V. *Functional theory of the welfare state*. Moscow, Ekonomika Publ., 2002. 188 p. (In Russ.).
25. Blyakhman B.Ya. On the social value of the state. *Sibirskii yuridicheskii vestnik = Siberian Law Herald*, 2003, no. 4, pp. 8–14. (In Russ.).
26. Blyakhman B.Ya. *Civil society and the state: relationship problems*. Kemerovo, Kuzbassvuzizdat Publ., 2005. 204 p. (In Russ.).

27. Baglai M.V. *Constitutional law of the Russian Federation*. Moscow, Norma Publ., Infra-M Publ., 2018. 767 p. (In Russ.).
28. *The Concept of the welfare state (discussions in western literature in the 1980s)*, Pt. 1: Theoretical foundations of the “welfare state”. Moscow, INION Publ., 1988. 218 p. (In Russ.).
29. Molitor B. *Marktwirtschaft und Wohlfahrtsstaat*. Hamburg, Weltarchiv Publ., 1982. 364 p. (In German).
30. Evstratov A.E. *Theory and practice of social state formation*. Omsk, Omsk State University Publ., 2018. 104 p. (In Russ.).
31. Rodionova O.V. Problems of development of theory and practice of modern social state. *Lex Russica*, 2015, no. 1, pp. 28–40. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Бирюков Сергей Викторович – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права
Омский государственный университет
им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: svbir@mail.ru
SPIN-код РИНЦ: 2496-9382; AuthorID: 195718

Евстратов Александр Эдуардович – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права
Омский государственный университет
им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: EvstratovAE@omsu.ru
SPIN-код РИНЦ: 1295-0330; AuthorID: 317077

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Бирюков С.В. Идея социального государства в аспекте государственно-правового монизма и плюрализма / С.В. Бирюков, А.Э. Евстратов // *Правоприменение*. – 2023. – Т. 7, № 3. – С. 15–24. – DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).15-24.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Sergey V. Biryukov – PhD in Law, Associate Professor, Department of Theory and History of State and Law
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
E-mail: svbir@mail.ru
RSCI SPIN-code: 2496-9382; AuthorID: 195718

Aleksandr E. Evstratov – PhD in Law, Associate Professor, Department of Theory and History of State and Law
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
E-mail: EvstratovAE@omsu.ru
RSCI SPIN-code: 1295-0330; AuthorID: 317077

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Biryukov S.V., Evstratov A.E. The idea of a welfare state in the aspect of state-legal monism and pluralism. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2023, vol. 7, no. 3, pp. 15–24. DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).15-24. (In Russ.).

К ВОПРОСУ ПРЕДЕЛА В ПУБЛИЧНОМ ПРАВЕ

А.В. Савина

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

19 января 2023 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2023 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2023 г.

Ключевые слова

Правовой предел, правовое ограничение, публичное право, финансовые правоотношения, публичные интересы, определенность, справедливость

На основе философских, исторических, политических и правовых подходов рассматривается содержание предела и определяется его роль в публичном праве. Отдельное внимание уделяется вопросам теории публичного и частного права, исследуются аспекты баланса частных и публичных интересов, а также границ, определяющих эти интересы. Уделяется внимание правовым принципам и правовым режимам. В историческом контексте анализируется соотношение предельных объемов прав государства и общества по отношению друг к другу. На первый план выходит вопрос правовых пределов в отдельных видах финансовых отношений. Сформулирован вывод о неустойчивости правовых пределов в публичном праве и роли политических идеологий, меняющих правовые традиции общества. Обоснована потребность общества в стабильности и уверенности в своем государстве, гарантиях законности и четких правовых границах, объективно выстраиваемых на справедливых началах.

QUESTIONS OF THE LEGAL LIMIT IN PUBLIC LAW

Anna V. Savina

Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russia

Article info

Received –

2023 January 19

Accepted –

2023 June 20

Available online –

2023 September 20

Keywords

Legal limit, legal restriction, public law, financial legal relations, public interests, certainty, justice

Public legal relations, especially those related to finance, are a developing and complex group of public relations with a long history. All over the world, there is a continuous process of modernization of legislation, the establishment of new rights and obligations of participants in public relations, the formation or abolition of prohibitions, restrictions, permits. Legal regulation mechanisms are also being improved in the world. Society has always had a need for a stable existence, a harmonious and happy life, which the state should provide. Without understanding the clear boundaries of the rights and duties of each individual, associations of citizens and the state as a whole, it is impossible to build a balance between private and public interests. The purpose of the research is a historical, philosophical, political and legal analysis of the category of "legal limit" in public law. Despite the large amount of fundamental research in science, there is no formed concept of the legal limit in public law in general, and in financial law in particular. In the course of the research, the author uses a different methodology. In particular, the historical method allowed us to establish the specifics of the development of limits and limitations as various states develop. The comparative method served as the basis for the analysis of paired or opposed categories: limit and limitation, justice and injustice, certainty and uncertainty, permissibility and prohibition, etc.

Special attention is paid to the theory of public and private law, the aspects of the balance of private and public interests, as well as the boundaries defining these interests, are investigated. The article pays attention to legal principles and legal regimes. In the historical context, the correlation of the limits of the rights of the state and society in relation to each other is analyzed. The issue of legal limits in certain types of financial relations comes to the fore. The conclusion is formulated about the instability of legal limits in public law and the role of political ideologies that change the legal traditions of society. The need of society for stability and confidence in its state, guarantees of legality and clear legal boundaries, objectively built on a fair basis, is substantiated.

The author also concludes that the limit in public law is a unique entity and can be considered as an independent stable category, and can act as a unique and universal tool, helping

to reveal the meanings of other legal categories. The article emphasizes that oppositions form an important basis for understanding the essence of legal limits.

There has always been and continues to be a need in society to eliminate injustice, and the uncertain legal limits only reinforce it. That is why certainty is an important component of legislation. Speaking, for example, about the principle of certainty of taxation existing in tax law, one should agree with the words of A. Smith, who emphasized in his writings that uncertainty of taxation is a greater evil than unevenness.

Thus, in conditions of large-scale economic and political challenges, clear boundaries of a public-legal and private-legal nature should be built for the harmonization of public life

1. Введение

Сущность понятия «предел» являет собой «вечный вопрос», который находит свое разрешение в истории, в философии, в праве, а также в иных научных отраслях. Выработка концепции правовых пределов в публичном праве требует обобщения и анализа разнонаучных подходов, изучения и устройства применяемой терминологии, поскольку всякая наука есть система терминов. Справедливо утверждение: «Слово ходячее и неопределенное, выковать в удачный термин – это и значит решить поставленную проблему» [1, с. 245].

Употребление слова «предел» в различных науках настолько широко и разнопланово, что представляется затруднительным очертить четкую сферу его применения в описании публичных правоотношений.

В научной литературе встречаются различные версии понимания предела. О нем пишут как о крайней черте чего-либо, как о норме и запрете, как о законе. Пределы прилегают к пространственной и временной характеристике материального мира, к математическим и физическим объектам, к человеческому бытию вообще, к естественно-природным процессам и т. д.

Семантический словарь дает несколько значений слову «предел». Во-первых, данное понятие определяется как пространственная или временная граница чего-либо. Во-вторых, предел представляется как какие-либо рамки в применении ограничений. Согласно описанию слова «предел» в словаре В. Даля, под ним понимается: начало или конец, кон, межа, грань, раздел, край, рубеж, граница, конец одного и начало другого, в смысле вещественном и духовном¹.

Уместно предположить, что в публичном праве пределом уточняются сроки, компетенция, полномочия, права и обязанности, территория и иные бо-

лее узкие категории. Выявить сущность предела возможно посредством замкнутого размышления о нем самом. Предел прозрачен для осмысления, поскольку сам задает основу смысла понятий, дефиниций, терминологических конструкций.

2. Отдельные вопросы теории публичного права и правовых пределов в нем

Осознание необходимости достижения баланса между частными и публичными интересами привело к размышлениям о пределах осуществления властью и гражданами своих прав, закрепленных и не закрепленных в законодательстве.

Государство и пределы его деятельности – явления тесно связанные. Соотношение данных категорий, а также проблема ограничений прав власти нередко рассматривались в научных трудах различных исторических эпох. В философской мысли Г.В.Ф. Гегеля можно увидеть размышления о пределе: «Собственная граница [данного] нечто, положенная им, таким образом, как такое сущностное в то же время отрицательное, есть не только граница, как таковая, а предел». Ученый сравнивал предел и должествование и в этом сравнении указывал на то, что предел конечного не есть нечто внешнее, поскольку его собственное определение есть также его предел. А предел есть и он сам и должествование [2, с. 124–125]. Как видится, взаимное должествование государства и общества есть обратная сторона установления пределов этих обязательств.

Публичное право регулирует многие группы общественных отношений. Но во всех них участвует государство с его властью, которая так или иначе ограничена законом. Однако эти ограничения сами по себе не равнозначны. Где-то круг полномочий шире, а где-то они сужаются. Неслучайно концепция одного из общеправовых принципов содержит в себе постулат: «Где начинается свобода одного, там заканчивается свобода другого». Существует много

¹ Цит. по: Система электронных словарей. URL: <https://slovari.ru> (дата обращения: 20.11.2022).

суждений на эту тему. Представители различных отраслей российского права применяют данное воззрение, строят на его основе собственные научные доктрины.

Еще римские юристы выстраивали концепцию о делении права на частное и публичное. Предпосылки к такому разделению возникли в республиканский период в Древнем Риме, а именно в Законах XII таблиц, в которых правовые нормы группировались по логике регулирования относительно схожих интересов частного или публичного характера. Например, таблица IX включала в себя нормы, регулирующие публичные отношения об общественных делах, а таблица IX определяла частные интересы в праве собственности, владения, иных имущественных отношений и особенности договоров, связанных с ними [3, с. 7]. Данная идея насчитывает много веков и лишь наращивает свою популярность ввиду развития современного общества, процессов социально-экономического взаимодействия внутри него. Публичное право связано с публичной властью, носителем которой является государство. Такое государство, по мнению ученых, со свойственной ему публичной властью выступает официальным представителем не только правящих, но и всех остальных слоев общества [4, с. 146].

Ульпиан отмечал: публичное право есть область государственных дел, а частное – область частных дел [5, с. 403]. Примечательно, что, казалось бы, в обычном умозаключении уже усматривается идея границ, пределов. В более современных научных представлениях также встречается суждение: публичное право – область власти и подчинения, а гражданское – область свободы и частной инициативы [6, с. 39].

Следует отметить, что разделение права на публичное и частное свойственно не всем странам. Например, в английской правовой системе существует другое деление: общее право и право справедливости. Более того, в XIII–XIX вв. широко применялся термин «публичное право Европы», хотя легального определения данному понятию не было. По смыслу данный термин вряд ли соотносим с публичным правом, которое противопоставляется частному праву и связано с государственной властью. Под ним больше понималось международное право, основанное на христианских и европейских традициях [7]. Отмечается, что понятие публичного права Европы впервые было применено во франко-голландском мирном договоре [8, с. 44].

С.С. Алексеев описывал, как ход исторического развития способен стирать грани между публичным

и частным правом и способствовать возникновению смешанных публично-правовых и частноправовых отношений и институтов [9, с. 403]. Важно обратить внимание и на то, как С.С. Алексеев подчеркнул в одной из своих работ, назвав публичное и частное право качественно разными областями правового регулирования, двумя разными «юридическими континентами», разными «юридическими галактиками» [9, с. 83].

Обращают на себя внимание слова философа Г.В.Ф. Гегеля, называвшего публичность величайшим формирующим средством для государственных интересов, а также неорганическим способом познания того, чего хочет и мнит народ [10, с. 192–193]. Ученые неоднократно акцентировали внимание не только на категориях публичного и частного права, но и на необходимости достижения баланса между ними. Примечательно, что уже с XVI в. получила распространение идея о равновесии властей, сил, страстей, а также их балансе. Органом, устанавливающим такое равновесие, стал парламент. Подобное действие было призвано привести общество к результату внутренней динамики. Данная идея породила иные, в том числе и необходимости принятия конституции как главного закона, тождественного разделению властей [11, с. 15]. К равновесию приходили посредством дискуссий и публичности, в ходе которых рождались истина и справедливость.

Действительно, справедливость – уникальное явление, которое может выражаться в поведении конкретного человека (моральный аспект) и целого государства (формальный аспект). В юридической теории отмечается, что особенность правовой справедливости состоит в том, что она в правовой сфере носит наиболее четкий, формально определенный характер, зачастую связана с государственным принуждением [12, с. 168].

Концепция справедливости как неотъемлемого элемента публичного права свойственна дискуссиям ученых всех времен. Идея справедливости находила свое отражение уже в законах царя Хаммурапи.

Цицерон полагал, что сначала возникает естественное право, соответствующее справедливости, общественному строю, обычаям предков, а уже потом появляются государство и писанный закон. Как юрист и опытный администратор, он говорил: «Государство – это общество закона. Хотя нельзя уравнивать богатства, невозможно уравнивать способности, но, по крайней мере, права перед законом должны быть равными» [13, с. 95]. В философии Платона встреча-

ются мысли о размерах идеального государства, где он формировал представление о территориальных пределах: «Стало быть, как раз это и служило бы нашим правителям пределом для необходимой величины устраиваемого ими государства; и соответственно его размерам они и определяют ему количество земли, не посягая на большее» [14, с. 192]. Платон писал об увеличении государства: увеличивать его до тех пор, пока оно не перестанет быть единым, однако чтобы оно было не слишком малым, но и не слишком большим, поскольку оно должно быть достаточным и единым. Философ также размышлял о пределах справедливости.

Среди более современных ученых, подчеркивающих связь государства и справедливости, можно выделить Г. Спенсера, который отмечал: у государства нет другой обязанности, кроме обязанности поддерживать справедливость [15, с. 491].

Справедливо утверждение О.В. Мартышина, что значение справедливости, потребность в ее ограничительной потенции возрастает в эпоху ломки старых и утверждения новых порядков [16, с. 165]. Необходимо подчеркнуть, что в подобном суждении усматривается важная материя для дальнейшего осмысления четких и размытых пределов в правовых отношениях, т. е. при возникновении в обществе потребности в устранении несправедливости.

В целом, говоря о публичном праве в объективном смысле, можно подметить, что оно представляет собой совокупность норм, определяющих основы организации и функционирования государства, а также основы его воздействия на отдельные лица. Именно публичному праву свойственна цель обеспечения баланса интересов участников различных групп общественных отношений, несмотря на то, что одним из субъектов таких отношений в них выступает лицо, обладающее властными полномочиями.

Публичное право многосоставно. Важной ее частью является финансовое право. Необходимо обратиться к словам П.М. Годме, называвшего финансовое право отраслью публичного права, предметом которого являются нормы, регулирующие государственные финансы [17, с. 78].

Как любой отрасли права, финансовому праву свойственны свои принципы, в которых заложены его публично-правовые начала. Примечательны слова Ш. Монтескье о роли принципов в государстве: «Сила принципа всё себе покоряет»; «В государстве, не утратившем своих принципов, почти все законы хороши» [18]. В этой связи следует выделить один из основополагающих принципов финансового права – принцип

приоритета публичных интересов в правовом регулировании общественных отношений [19, с. 46], связанный с финансовой деятельностью государства и муниципальных образований и предполагающий использование финансово-правовых институтов в целях государственного регулирования экономики, исходя из общезначимых задач общества.

Несомненно, публичное (в частности, финансовое) право прошло несколько этапов своего развития, но всегда кардинальные преобразования, сопряженные с изменениями законодательства, были предопределены происходящими в экономике реформами. В размышлениях И.И. Янжула усматривается идея развития публичного характера в финансовом праве России через призму развития института крепостных (или явочных) пошлин, который развивался с развитием самих актов укрепления прав на имущество и особого учреждения крепостных дел [20, с. 526]. И.И. Янжул связывал развитие крепостных дел с развитием публичного права по отношению к частному, иными словами, развития формальных условий приобретения имущественных прав.

Ю.В. Пятковская отмечает сужение пределов императивности в области публичного права диспозитивными элементами с 1990-х гг., что связано с установлением самостоятельности в выборе форм и способов осуществления финансово-правовых обязанностей субъектами финансовых правоотношений [21, с. 67].

Так, можно резюмировать, что публичное право во все времена представляло собой более устойчивую конструкцию, нежели частное право. Несмотря на естественную природу развития личностно-имущественных отношений, в истории многих государств наблюдалось незначительное стремление к расширению пределов возможностей своих граждан в сфере частного права.

3. Философия правового предела

Е.Н. Струк справедливо отмечает, что понятие «предел» выступает научной и мировоззренческой универсалией, которая явно не осознавалась в таком качестве, хотя неявно функционировала во всем социальном опыте человека и общества, в их деятельности, взаимодействии и поведении. Автор делает ценное умозаключение об общем, универсальном свойстве предела, называя его атрибутом всех сфер природы, социума и человека [22, с. 91]. Наряду с этим ученый обращает внимание на семантику слова «предел», подчеркивая, что «определить предел – значит, ограничить его, положить ему предел / границу». Это приводит к попаданию сущности

предела в герменевтический круг онтологического характера по поводу его сущности, однако, как пишет автор, от него невозможно и не нужно избавляться [22, с. 91].

В философской науке существует подход о соотношении понятий «предел» и «мера». Платон, характеризуя благо через меру, ввел понятия «беспределного» и «предела», смешение которых составляет меру². Мера способна отражать границу, условия, в плоскости которых возможно существование баланса. Н.М. Коркунов, описывая проблему взаимосвязи государства и права, полагал, что мера и граница власти государства зависят от степени осознания людьми своей зависимости от него [23, с. 22–23].

Заслуживают внимания подходы ученых, сравнивающих понятие «предел» с понятием «ограничение». В частности, Н.О. Травников пишет об осложнении установления однозначности дефиниций «предел» и «ограничение» тем, что помимо права на людей влияют другие факторы: мораль, воспитание, традиции и иные [24].

Т.В. Милушева разделяет понятия «предел» и «ограничение», идентифицируя каждое из них по своим признакам [12].

Наряду с этим следует сопоставить понятия «предел» и «долженствование». Как уже отмечалось выше, в работах Г.В.Ф. Гегеля такое сопоставление нашло свое отражение [10, с. 192–193].

Философские и политические вопросы зачастую во многом не согласуются между собой. Более того, миру известна концепция политико-правового разума, в которой содержится презумпция «должен – значит может».

Однако, как отмечается некоторыми учеными, оказывается, что даже если «должен» подразумевает «может», «должен» не всегда подразумевает «будет» [10, с. 192–193]. Например, обязанность платить налог на имущество физических лиц не может подразумевать возможность это сделать лицом, у которого отсутствует источник дохода, что, соответственно, приводит к неуплате налога, несмотря на то, что такая обязанность установлена.

Данное обстоятельство может указывать на то, что выдвигаемые государством требования должны быть реалистичны. В работах зарубежных ученых о философии права и справедливости встречается интересное размышление об исторических факторах

законности отдельных требований: «апартеид был законным, рабство было законным, колониализм был законным» [25, р. 187]. Сложно не согласиться с авторским утверждением, что в различных исторических эпохах, как показывает история законов, законность представляла собой конструкцию «сильных», а не правосудия. Аргументируется это тем, что история законов всегда тесно связана с историей власти, и сконструированный закон всегда мог быть деконструирован. В свою очередь, справедливость не поддается построению [25, р. 202].

Р.Л. Иванов, обобщая мнения представителей юридической науки, приводит классификацию пределов правового регулирования, выделяя основания для классификации. Одним из таких оснований служит волевой критерий, т. е. наличие или отсутствие их связи с волей субъектов, осуществляющих специальное правовое воздействие. Данное основание служит для разделения пределов правового регулирования на объективные и субъективные. Автор указывает на то, что объективные критерии не зависят от воли людей, на них влияют природные и социальные закономерности. Субъективные же границы обусловлены психическими факторами и устанавливаются по воле субъектов правового регулирования. По мнению Р.Л. Иванова, объективные и субъективные пределы подразделяются на внутренние и внешние. Внешние пределы выступают общими для любых видов правового регулирования, а внутренние (специальные) пределы неоднородны и отграничивают друг от друга различные виды правового регулирования. Ими фиксируются рамки национального и международного, отраслевого и межотраслевого, централизованного и децентрализованного правового регулирования [26, с. 7].

Отмечается деление внутренних пределов в зависимости от того, какой аспект специального правового воздействия они очерчивают. Так, внутренние пределы подразделяются на временные, пространственные и субъектные. Временные фиксируют протяженность правового регулирования во времени, пространственные – его территориальные рамки. Субъектные границы определяют круг лиц (людей и их организаций) подпадающих под воздействие отдельных видов правового регулирования (адресные пределы), круг субъектов, уполномоченных осуществлять правовое регулирование того или иного

² См.: Философская энциклопедия. URL: https://gufo.me/dict/philosophy_encyclopedia/МЕРА (дата обращения: 12.10.2022).

вида (компетенционные пределы). Автор пишет, что внутренние границы подразделяются на предметные и инструментальные. С помощью предметных происходит, например, размежевание отраслей права. Инструментальные пределы фиксируют границы использования определенных юридических инструментов [26, с. 7].

Видится, что правовой предел в различных отраслях публичного права представляет собой некий феномен. Его уникальность состоит в том, что, с одной стороны, всё кажется понятным и очевидным – предел есть граница, мера, рамки, относящиеся к той или иной категории, но, с другой стороны, с элементарной позиции «что хорошо и что плохо», предел не просто раскрывается сам как философская, правовая и иная категория, но через него раскрываются другие элементы правоотношений, механизмов их правового регулирования и др.

Например, в плоскости финансового права, размышляя о доходах и расходах граждан и государства в целом, можно отметить, что если расходы гражданина выше, чем доходы, имеются задолженности по различного рода платежам – это негативный фактор, характеризующий финансовое состояние гражданина. Наряду с этим, если у лица доходы в разы превышают расходы, происходит накопление денежных средств, их трата либо инвестирование с целью преумножения доходов, можно говорить о позитивной составляющей личных финансов такого гражданина.

Однако в области государственных финансов, в частности по вопросу состояния бюджета через призму соотношения доходов и расходов в нем, можно сказать, что дефицит бюджета должен соответствовать установленным законодательным ограничениям (дефицит бюджета субъекта Российской Федерации не должен превышать 15 % утвержденного общего годового объема доходов бюджет). В то же время экономисты отмечают, что профицит бюджета в большей степени означает не финансовое благополучие государства, а жесткую государственную политику по взиманию платежей и неправильное планирование расходов. Наряду с этим профицит может означать и факт экономического роста в стране, что свидетельствует о позитивном развитии.

В роли социального феномена с ограничивающими качествами, элемента меры свободы и справедливости предел, как и само право, в большей степени характеризуется как цель по отношению к общественным отношениям. Однако вместе с тем пределы можно оценивать в качестве средства (инстру-

мента) для установления лимита допустимых возможностей.

Думается, правовые пределы являют собой некий вид правовых средств ввиду многозначности последних. Они способны предопределять новые экономико-правовые явления, с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально-экономических и иных полезных целей, гарантируется защита интересов государства и общества в целом.

Ключевым вопросом в изучении проблемы предела правового регулирования в публичном праве может служить вопрос социально полезной цели, которую преследует государство, устанавливая такие пределы. При этом, как уже было отмечено, происходит как ограничение действий общества, так и самоограничение государством себя посредством установленных правовых норм. А.С. Мордовец в размышлениях «Демократия, право, процедура» отмечает, что Конституция РФ является политико-правовой формой выражения демократии, которая определяет пределы компетенции органов власти, управления, правосудия, а также характер демократичности и способы реализации государственной власти. Следует согласиться с важным замечанием автора о том, что «сущность демократии – в народовластии; права – в мере свободы, социального компромисса, в достижении на нормативной основе демократической организованности общества; процедуры – в характере основного общественного отношения, которому она служит» [5, с. 448].

Ярким примером того, когда пределы четко не установлены, но подразумеваются, является принцип разделения властей, предусматривающий самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также их способность обеспечить механизм сдержек и противовесов в отношении друг друга с тем, чтобы предотвратить чрезмерное усиление и возвышение над другими какой-либо одной ветви власти, не допустить присвоения властных полномочий и установления властной диктатуры.

Еще одним важным принципом, который, по нашему мнению, предопределяет концепцию пределов в публичном праве, является принцип федерализма, устанавливающий, что Российская Федерация состоит из равноправных субъектов. Но видится, что по экономическому уровню развития субъекты отличаются друг от друга. Существенное значение имеет проводимая ими успешная или недостаточно успешная финансовая (и иная) политика.

4. Выводы

Обобщая сказанное, можно резюмировать, что публичное право, регулируя отношения с преобладающим в них властным элементом, должно стремиться к обеспечению баланса между участниками различных групп общественных отношений, придерживаться стратегии справедливости и следовать принципам приоритета интересов общества. История показала, что публичное право, несмотря на большой объем правовых норм, формирующих его, является тонкой материей с неустойчивыми границами, которые не раз сдвигались в пользу правящих структур и ограничивали свободу и права граждан. Общество нуждается в стабильности и уверенности в своем государстве, гарантиях законности и четких правовых границах, объективно выстраиваемых на справедливых началах.

В свою очередь, предел в публичном праве является собой уникальную сущность и может рассматриваться как самостоятельная устойчивая категория,

а может выступать универсальным средством, помогая раскрывать значения иных юридических категорий. Важно отметить, что противопоставления составляют важную основу для осмысления сущности правовых пределов.

В обществе всегда существовала и продолжает существовать потребность в устранении несправедливости, а неопределенные правовые пределы лишь усиливают ее. Именно поэтому определенность является важной составляющей законодательства. Говоря, например, о существующем в налоговом праве принципе определенности налогообложения, следует согласиться со словами А. Смита, который подчеркивал в своих трудах, что неопределенность налогообложения есть большее зло, чем неравномерность [27].

Таким образом, в условиях масштабных экономических и политических вызовов для гармонизации общественной жизни следует выстраивать четкие границы публично-правового и частноправового характера.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Флоренский П. Термин / П. Флоренский // Материалы и сообщения по славяноведению. – М., 1986. – С. 244–247.
2. Гегель Г. В. Ф. Наука логики / Г. В. Ф. Гегель. – М.: Мысль, 1998. – 1072 с.
3. Кожевников О. А. Некоторые тенденции взаимодействия публичного и частного права в современной России (к вопросу о комплексных образованиях в системе права) / О. А. Кожевников // Правоприменение. – 2017. – Т. 1, № 4. – С. 5–13. – DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(4).5-13.
4. Теория государства и права: учебник / под ред. В. К. Бабаева. – М.: Юрист, 1999. – 592 с.
5. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – 2-е изд., перераб и доп. – М.: Юрист, 2000. – 776 с.
6. Агарков М. М. Ценность частного права / М. М. Агарков // Правоведение. – 1992. – № 1. – С. 31–41.
7. Марухно Е. Ю. Генезис идеи публичного права Европы в истории науки международного права / Е. Ю. Марухно // Проблемы теории и практики современной науки: материалы VI Междунар. науч.-практ. конф. – М.: Перо, 2016. – С. 178–181.
8. Schmitt C. Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum / C. Schmitt. – 4. Aufl. – Berlin: Duncker & Humblot, 1997. – 308 s.
9. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения / С. С. Алексеев. – М.: НОРМА, 2001. – 752 с.
10. Гегель Г. В. Ф. Философия права / Г. В. Ф. Гегель. – М.: Мысль, 1990. – 524 с.
11. Исаев И. А. К виртуальным истокам публичного права / И. А. Исаев // Lex Russica. – 2021. – Т. 74, № 4 (173). – С. 9–22. – DOI: 10.17803/1729-5920.2021.173.4.009-022.
12. Милушева Т. В. Пределы и ограничения государственной власти (теоретико-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук / Т. В. Милушева. – Саратов, 2011. – 433 с.
13. Цицерон. О законах / Цицерон; пер. В. О. Горенштейн // Цицерон. Диалоги / Цицерон. – М.: Наука, 1966. – С. 89–152.
14. Платон. Государство / Платон; пер. с др.-греч. А. Н. Егунова // Платон. Собр. соч.: в 4 т. / Платон; общ. ред. А. Ф. Лосева, В. Ф. Асмуса, А. А. Тахо-Годи. – М.: Рос. акад. наук, Ин-т философии: Мысль, 1990–1994. – Т. 3. – 1994. – С. 79–420.
15. Синтетическая философия Герберта Спенсера: в сокр. изложении Г. Коллинза / пер. с англ. П. В. Мокиевского. – Киев: Ника-центр: Вист-С, 1997. – 510 с.

16. Мартышин О. В. Справедливость и право / О. В. Мартышин // Государство и право на рубеже веков : матер. Всерос. конф. – М. : Ин-т государства и права Рос. акад. наук, 2001. – С. 159–165.
17. Годме П. М. Финансовое право / П. М. Годме. – М. : Прогресс, 1978. – 429 с.
18. Монтескье Ш. Л. де. Избр. произведения / Ш. Л. де. Монтескье. – М. : Госполитиздат, 1955. – 800 с.
19. Финансовое право : учеб. / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2017. – 800 с.
20. Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах / И. И. Янжул. – М. : Статут, 2002. – 555 с.
21. Пятковская Ю. В. Финансовое право в системе публичного и частного права / Ю. В. Пятковская // Lex Russica. – 2017. – № 2 (123). – С. 61–67. – DOI: 10.17803/1729-5920.2017.123.2.061-069.
22. Струк Е. Н. Категория «предел» в современной философии: постановка проблемы / Е. Н. Струк // Вестник Московского университета. Серия 7. Философия. – 2011. – № 2. – С. 88–99.
23. Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. I. Введение и общая часть / Н. М. Коркунов. – 8-е изд., печ. без перемен с 6-го испр. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1914. – VI, 623 с.
24. Травников Н. О. «Предел» и «ограничение» в праве: теоретико-правовой анализ понятий / Н. О. Травников // Государство и право. – 2017. – № 7. – С. 104–109.
25. Glendinning S. Derrida and the Philosophy of Law and Justice / S. Glendinning // Law Critique. – 2016. – Vol. 27, iss. 2. – P. 187–203. – DOI: 10.1007/s10978-016-9183-2.
26. Иванов Р. Л. Пределы правового регулирования: понятие и виды / Р. Л. Иванов // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2011. – № 4. – С. 6–18.
27. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит. – М. : Соцэкгиз, 1962. – 684 с.

REFERENCES

1. Florenskii P. Term, in: *Materialy i soobshcheniya po slavyanovedeniyu*, Moscow, 1986, pp. 244–247. (In Russ.).
2. Hegel G.W.F. *Science of Logic*. Moscow, Mysl' Publ., 1998. 1072 p. (In Russ.).
3. Kozhevnikov O.A. Some trends in the interaction between public and private law in today's Russia (the issues of complex formations in the system of law). *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 4, pp. 5–13. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(4).5-13. (In Russ.).
4. Babaev V.K. (ed.). *Theory of State and law*, Textbook. Moscow, Yurist Publ., 1999. 592 p. (In Russ.).
5. Matuzov N.I., Malko A.V. (eds.). *Theory of State and law*, Course of lectures, 2nd ed. Moscow, Yurist Publ., 2000. 776 p. (In Russ.).
6. Agarkov M.M. The value of private law. *Pravovedenie*, 1992, no. 1, pp. 31–41. (In Russ.).
7. Marukhno E.Yu. Genesis of the idea of public law in Europe in the history of the science of international law, in: *Problemy teorii i praktiki sovremennoi nauki*, Proceedings of the VI International Scientific and Practical Conference, Moscow, Pero Publ., 2016, pp. 178–181. (In Russ.).
8. Schmitt C. *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, 4th ed. Berlin, Dunsker & Humblot Publ., 1997. 308 p. (In German).
9. Alekseev S.S. *Ascent to the law. Searches and solutions*. Moscow, NORMA Publ., 2001. 752 p. (In Russ.).
10. Hegel G.W.F. *Philosophy of law*. Moscow, Mysl' Publ., 1990. 524 p. (In Russ.).
11. Isaev I.A. To the virtual origins of public law. *Lex Russica*, 2021. vol. 74, no. 4 (173), pp. 9–22. DOI: 10.17803/1729-5920.2021.173.4.009-022. (In Russ.).
12. Milusheva T.V. *Limits and limitations of state power (theoretical and legal research)*, Doct. Diss. Saratov, 2011. 433 p. (In Russ.).
13. Cicero. On the Laws, in: Cicero. *Dialogues*, Moscow, Nauka publ., 1966, pp. 89–152. (In Russ.).
14. Plato. Republic, in: Plato. *Works*, in 4 volumes, Moscow, Institute of Philosophy of the Russian Academy of Sciences Publ., Mysl' Publ., 1990–1994, Vol. 3, 1994, pp. 79–420. (In Russ.).
15. *The synthetic philosophy of Herbert Spencer*, in an abridged version by Howard Collins. Kyiv, Nika-tsentr Publ., Vist-S Publ., 1997. 510 p. (In Russ.).

16. Martyshin O.V. Justice and law, in: *Gosudarstvo i pravo na rubezhe vekov*, Proceedings of all-Russian Conference, Moscow, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences Publ., 2001, pp. 159–165. (In Russ.).
17. Godme P.M. *Financial law*. Moscow, Progress Publ., 1978. 429 p. (In Russ.).
18. Montesquieu C. L. de. *Selected works*. Moscow, Gospolitizdat Publ., 1955. 800 p. (In Russ.).
19. Khimicheva N.I., Pokachalova E.V. (eds.). *Financial Law*, textbook, 6th ed. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2017. 800 p. (In Russ.).
20. Yanzhul I.I. *Basic principles of financial science: The doctrine of state revenues*. Moscow, Statut Publ., 2002. 555 p. (In Russ.).
21. Pyatkovskaya Yu.V. Financial law in the system of public and private law. *Lex Russica*, 2017, no. 2 (123), pp. 61–67. DOI: 10.17803/1729-5920.2017.123.2.061-069. (In Russ.).
22. Struk E.N. The category “limit” in the modern philosophy: problem definition. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 7: Filosofiya = Moscow University Bulletin. Series 7. Philosophy*, 2011, no. 2, pp. 88–99. (In Russ.).
23. Korkunov N.M. *Russian State Law*, Vol. I: Introduction and general part. 8th ed. St. Petersburg, M.M. Stasyulevich Publ., 1914. VI + 623 p. (In Russ.).
24. Travnikov N.O. Limit and restriction in the law: theoretical-legal analysis of concepts. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2017, no. 7, pp. 104–109. (In Russ.).
25. Glendinning S. Derrida and the Philosophy of Law and Justice. *Law Critique*, 2016, vol. 27, iss. 2, pp. 187–203. DOI: 10.1007/s10978-016-9183-2.
26. Ivanov R.L. Limits of legal regulation: the concept and the forms. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Pravo» = Herald of Omsk University. Series "Law"*, 2011, no. 4, pp. 6–18. (In Russ.).
27. Smith A. *Research on the nature and causes of the wealth of nations*. Moscow, Sotsekgiz Publ., 1962. 684 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Савина Анна Владимировна – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права Института права и национальной безопасности Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина
392008, Россия, г. Тамбов, ул. Советская, 181б
E-mail: anna.savina56@mail.ru
ORCID: 0000-0002-2107-8769
SPIN-код РИНЦ: 2707-8759

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Anna V. Savina – PhD in Law, Associate Professor, Department of Civil Law, Institute of Law and National Security
Derzhavin Tambov State University
181b, Sovetskaya ul., Tambov, 392008, Russia
E-mail: anna.savina56@mail.ru
ORCID: 0000-0002-2107-8769
RSCI SPIN-code: 2707-8759

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Савина А.В. К вопросу предела в публичном праве / А.В. Савина // *Правоприменение*. – 2023. – Т. 7, № 3. – С. 25–33. – DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).25-33.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Savina A.V. Questions of the legal limit in public law. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2023, vol. 7, no. 3, pp. 25–33. DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).25-33. (In Russ.).

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

УДК 378.225

DOI 10.52468/2542-1514.2023.7(3).34-44



КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМА РЕПУТАЦИОННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ В РАМКАХ НОВОЙ МОДЕЛИ НАУЧНОЙ АТТЕСТАЦИИ

С.В. Нарутто¹, А.В. Бодров²

¹ *Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
г. Москва, Россия*

² *Казанский государственный медицинский университет, г. Казань, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

15 марта 2023 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2023 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2023 г.

Ключевые слова

Научная аттестация, ученая

степень, диссертационный

совет, репутация, этика

Рассматривается концепция развития механизма репутационной ответственности организаций, наделенных правами, предусмотренными п. 3.1 ст. 4 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». Предлагаются конкретные инструменты для реализации механизма репутационной ответственности организаций, наделенных правом самостоятельного присуждения ученых степеней. Обосновывается, что в рамках новой модели научной аттестации развитие института репутационной ответственности указанных организаций является залогом обеспечения качества воспроизводимых научных кадров.

THE CONCEPT OF THE DEVELOPMENT OF THE MECHANISM OF REPUTATIONAL RESPONSIBILITY OF THE ORGANIZATION WITHIN THE FRAMEWORK OF A NEW MODEL OF SCIENTIFIC ATTESTATION

Svetlana V. Narutto¹, Andrei V. Bodrov²

¹ *Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia*

² *Kazan State Medical University, Kazan, Russia*

Article info

Received –

2022 March 15

Accepted –

2023 June 20

Available online –

2023 September 20

Keywords

Scientific attestation, academic

degree, dissertation council,

reputation, ethics

The subject of the study is the concept of developing a mechanism for the reputational responsibility of organizations endowed with the rights provided for in paragraph 3.1 of Article 4 of the Federal Law from August 23, 1996 No. 127-FZ "On Science and State Scientific and Technical Policy".

The purpose of the article is to propose specific tools for the implementation of the mechanism of reputational responsibility of organizations with the right to independently award academic degrees. The article examines the method of self-examination of the certification model of the organization, indicators of its effectiveness, and also provides proposals for the development of indicators for monitoring the activities of dissertation councils of organizations with the right to independently award academic degrees.

The use of general logical research methods, including analysis and synthesis, the formal legal and comparative legal methods, allowed the authors to come to the following conclusions: (1) for the effective conduct of self-examination in each organization, it is advisable to adopt local regulations that approve the regulation on the procedure for conducting self-examination and the report on the conduct of self-examination; (2) the list of information and data given in the article to be assessed during self-examination is exemplary, and can be expanded taking into account the characteristics of a scientific or educational organization; (3) organizations can be recommended to distribute digests about the dissertations

defended, their real contribution to the development of science to leading educational and scientific organizations, and post them in free access on the official website of the organization. They may also contain information about self-examination and monitoring of dissertation councils, scientific attestation processes, other information that contributes to the formation of a stable positive image of the organization, the scientific community's trust in its certification model. It is substantiated that, within the framework of the new model of scientific attestation, the development of the institution of reputational responsibility of organizations with the right to independently award scientific degrees is the key to ensuring the quality of reproducible scientific personnel.

1. Введение

Деловая репутация в настоящее время является важнейшим нематериальным активом образовательных и научных организаций, который накапливается годами и может быть разрушен в результате недобросовестного поведения участников процесса научной аттестации.

Под репутацией организации обычно понимается сложившееся общее мнение о ее достоинствах и недостатках, т. е. их общественная оценка. Понятие «репутация» вплоть до середины XX в. воспринималось как синоним понятий «честь», «достоинство» и применялось для характеристики отдельного человека.

В последние десятилетия понятие «репутация» начали толковать расширительно, применяя не только к человеку, но и к организации. Репутацию любой организационной системы называют корпоративной. Сегодня определение «деловая репутация» всё больше сближается с понятиями «имидж», «социальная ответственность» и «социальная миссия». Без проявления социальной ответственности хорошую репутацию сформировать невозможно. Деловая репутация – это «доброе имя» организации, которое формируется под влиянием множества факторов и оценивается по различным параметрам. Так, вопросы репутационной ответственности вуза изложены С.Д. Резником и Т.А. Юдиной [1], а в сфере научной аттестации – рядом авторов (см., напр.: [2–5]). В статье И.М. Мацкевича и Г.А. Шенгелиа [6] отмечено, что даже незначительная оплошность в работе диссертационного совета может повлиять непосредственно на имидж организации и тем самым на имидж и репутацию руководителя организации.

Применительно к системе научной аттестации к механизмам, которые формируют имидж и репутацию, можно отнести:

- отношение к соискателю, членам диссертационного совета и оппонентам;
- устойчивую, стабильную аттестационную политику организации (в том числе этические нормы);

– качество диссертаций, их актуальность и значимость для решения научных проблем, имеющих важное политическое, социально-экономическое, культурное или хозяйственное значение для развития страны;

– позиционирование организации, т. е. определение ее конкурентной позиции на рынках труда, образовательных услуг, интеллектуальной собственности, научных продуктов и технологий и др.;

– интеллектуальный и научный потенциал организации;

– участие в решении исследовательских задач с целью реализации и развития интеллектуального потенциала российской науки;

– степень профессионализма, авторитетности и опыта профессорско-преподавательского состава;

– стабильность организации (финансовая, правовая, организационная);

– популяризацию достижений организации в области научной аттестации.

Поскольку репутация рассматривается в качестве основного конкурентного преимущества организации и основана на доверии государства научным и образовательным организациям высшего образования, которые достигли высоких результатов в научной и (или) научно-технической деятельности, обладают авторитетом в вопросах подготовки научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации, на ее формирование влияют следующие факторы:

а) качество диссертаций, открытость и законность аттестационных процедур, уровень требовательности к участникам научной аттестации;

б) социально значимые идеи, положенные в основу функционирования аттестационной модели организации;

в) оценка организации в средствах массовой информации, отношение к ней лидеров научного общества и государственных структур.

Хорошая деловая репутация организации, наделенной правами, предусмотренными п. 3.1 ст. 4

Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике»¹ (далее – Закон о науке), повышает шансы на ее эффективное развитие, делает организацию более привлекательной для соискателей, оппонентов и иных участников аттестационных процессов, повышает общий имидж организации, обеспечивает более сильные позиции в научной среде, поддержку научной общественности и государства.

Вместе с тем репутация нуждается в управлении, которое должно осуществляться в большей мере не с помощью государственного регулирования, а посредством самостоятельного локального регулирования репутационных механизмов организациями, наделенными правами, предусмотренными п. 3.1 ст. 4 Закона о науке. Глобализация науки и развитие новых технологий требуют формирования наряду с правовыми и неправовыми регуляторов, а также правовых средств, обеспечивающих относительную автономию науки, ее саморегулирование.

Аттестационные модели образовательных и научных организаций, наделенных правами, предусмотренными п. 3.1 ст. 4 Закона о науке, еще далеки от идеальных репутационных рейтингов – им есть над чем работать, имеются все основания говорить о необходимости дальнейшего совершенствования локальных нормативных актов (далее – ЛНА), принятие новых, включая этические кодексы.

В литературе отмечается, что отечественная наука развивается вне этического поля, в то время как роль этических регуляторов в мировой науке крайне высока. Например, при отсутствии правовых запретов и отдельных ограничений могут определенное время эффективно срабатывать неправовые регуляторы. Нарушение норм научной этики, выработанных стандартов и правил в ряде стран влечет за собой серьезные репутационные и иные риски. Для ученых они порой важнее, чем угроза применения к ним правовых санкций. В этических кодексах и других ЛНА необходимо установить стандарты и правила научно-аттестационной деятельности, а также порядок осуществления контроля за соблюдением требований указанных стандартов и правил [7].

В процессе анализа ЛНА организаций и практики по самостоятельному присуждению ученых степеней некоторыми организациями многими экспертами было выражено опасение относительно воз-

можности коррупционных проявлений, в частности в процессе выдачи дипломов о присуждении ученой степени. В этой связи предлагается проработать механизм систематизации соответствующих сведений для избежания подобных угроз [8–11].

В отличие от государственных актов, проекты ЛНА организаций, наделенных правами, предусмотренными п. 3.1 ст. 4 Закона о науке, не являются предметом общественного обсуждения; в отношении них не проводится независимая правовая и антикоррупционная экспертиза, направленная на соблюдение и защиту прав и свобод граждан, на пресечение установления для правоприменителя необоснованно широких пределов усмотрения или возможности необоснованного применения исключений из общих правил, создающих условия для проявления коррупции. Обнародование организациями проектов локальных актов на интернет-сайтах рассматривается в качестве элемента гласности право творчества организаций, обеспечивающего возможность ознакомления с проектами актов всех заинтересованных субъектов. Поэтому обнародование проектов ЛНА организаций должно стать необходимым условием их введения в действие.

Согласно ч. 3 ст. 15 Конституции РФ любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Вследствие несоблюдения установленных процедур могут быть нарушены гарантируемые государством права и законные интересы граждан. Официальное опубликование имеет не только информационное, но формально-юридическое значение, оно порождает правовые последствия. Именно официальное опубликование служит гарантией того, что публикуемый текст полностью точно соответствует подлиннику, т. е. тому тексту, который принят соответствующим органом и подписан компетентным должностным лицом. Ранее нами обосновывалась необходимость утверждения номенклатуры научных специальностей в полном объеме приказом Минобрнауки России с государственной регистрацией в Минюсте России и публикацией нормативного правового акта в установленном порядке [12].

В целях обеспечения режима законности и правопорядка, соблюдения прав соискателей и других

¹ Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» //

Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 35. Ст. 4137.

участников аттестационного процесса необходимо осуществлять официальное опубликование ЛНА не только на интернет-сайтах организаций, но и в печатном средстве массовой информации, например в общем для всех организаций, наделенных правами, предусмотренными п. 3.1 ст. 4 Закона о науке, журнале, издаваемом под эгидой Высшей аттестационной комиссии.

Вопрос функционирования новой модели научной аттестации находил отражение в ряде работ [13–25]. Так, в ранее опубликованной нами статье обосновывалась позиция о нецелесообразности предоставления организациям, получившим право самостоятельного присуждения ученых степеней, возможности разрабатывать и утверждать «перечни научных областей и специальностей» [14]. В работе А.В. Габова поднят вопрос относительно того, что ЛНА рассматриваемой категории организаций содержат правила поведения, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства (право на научное творчество) и устанавливающие механизм реализации таких прав, свобод и обязанностей, т. е. содержащие все признаки нормативного акта, подлежащего государственной регистрации [16]. Однако, как известно, никакой государственной регистрации эти ЛНА не проходят. Им же отмечено, что отрасль науки является тем важнейшим критериальным показателем, по которому научные и научно-образовательные организации получают право самостоятельной параллельной работы в системе государственной научной аттестации [17]. На основе анализа ЛНА организаций, получивших с 2016 г. право самостоятельного присуждения ученых степеней, по применению дистанционного взаимодействия с использованием электронных технологий А.В. Габовым и Н.В. Колотовой сделан вывод, что данная форма проведения защит диссертаций должна быть закреплена в нормативных актах как ординарная [18]. С.И. Пахомовым с соавторами проведен анализ первых результатов деятельности диссертационных советов организаций, получивших право самостоятельного присуждения ученых степеней, в сравнении с показателями результативности классических советов, созданных приказом Минобрнауки России [21]. С.И. Пахомовым отмечены проблемные вопросы правового обеспечения системы научной аттестации на локальном уровне, а именно: произвольное определение в отдельных случаях видов (наименований) ученых степеней, отличающихся терминологически от ви-

дов ученых степеней, установленных федеральным законодательством, и др. [22].

Таким образом, репутационная ответственность может и должна быть использована для достижения главной цели научной аттестации – обеспечение притока высококвалифицированных молодых научных кадров.

2. Методика самообследования аттестационной модели организации

Развитие самостоятельности и инициативы организаций, наделенных правами, предусмотренными п. 3.1 ст. 4 Закона о науке, требует наличия организационно-правовых инструментов и технологий управления качеством аттестационной модели, которые позволят регулярно получать достоверную и актуальную информацию о состоянии научной аттестации в организации. К таким инструментам можно отнести и процедуру самообследования аттестационных моделей научных организаций и образовательных организаций высшего образования.

Самообследование рассматривается как самостоятельная оценка организацией показателей качества действующей в организации аттестационной модели (самооценивание, внутренний научный аудит).

Самообследование аттестационной модели организации проводится также в целях обеспечения доступности и открытости информации об уровне эффективности деятельности организации по обеспечению защит диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук. Тщательность и критичность проведения самообследования составляют основу эффективности данного процесса для организации, а также являются залогом доверия к качеству осуществляемой ею аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации.

Вместе с тем результаты самообследования позволят организациям определить круг проблем, на решение которых направлена система государственной научной аттестации, а также наметить приоритеты совершенствования аттестационной модели организации, задачи, обеспечивающие ее стабильное функционирование и развитие. Помимо этого, результаты самообследования дадут возможность продемонстрировать положительный опыт, который может быть воспринят другими организациями, в том числе теми, в которых защиты диссертаций осуществляются в рамках традиционной модели государственной научной аттестации.

К задачам самообследования аттестационной модели организации относятся:

- установление степени проявления измеряемых параметров аттестационной модели как объекта самооценки;
- выявление наличия или отсутствия динамики аттестационной модели организации в целом (или отдельных ее компонентов);
- создание целостной системы оценочных характеристик аттестационного процесса;
- выявление положительных тенденций аттестационной модели организации, резервов ее совершенствования;
- установление причин возникновения и путей решения выявленных в ходе самооценки проблем;
- составление прогнозов изменений, связанных с развитием аттестационной модели организации.

Самообследование аттестационной модели организации проводится путем количественной и качественной оценки результативности научной аттестации на основе анализа сведений, содержащихся в отчете, который выступает одним из средств управления аттестационной моделью организации.

В приведенном контексте интерес представляет вопрос о критериальных показателях университетов для предоставления права самостоятельного присуждения ученых степеней [26].

Опубликованные результаты отчета могут быть использованы представителями заинтересованной общественности для общественной оценки аттестационной модели организации.

Важным направлением развития нормативного регулирования по оцениванию аттестационной модели организации является локальное регулирование. Указанные выше федеральные нормативные правовые акты могут служить образцом для создания ЛНА и их оценки на соответствие законодательству Российской Федерации.

Целесообразно для эффективного проведения самообследования в каждой организации принять локальные нормативные акты, утверждающие:

- положение о порядке проведения самообследования;
- отчет о проведении самообследования.

Процедуру самообследования аттестационной модели можно представить в виде следующей блок-схемы (рис.).

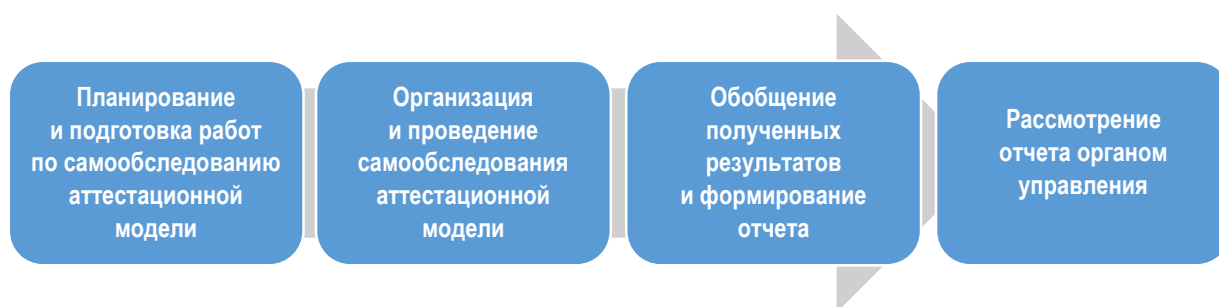


Схема проведения самообследования аттестационной модели

3. Показатели эффективности аттестационной модели организации

Для оценки эффективности аттестационной модели предлагается система критериев (показателей) эффективности, которую должны использовать организации. В процессе самообследования проводится оценка:

- соответствия аттестационной модели организации законодательству Российской Федерации в области научной аттестации;
- сведений о научных и научно-педагогических кадрах организации по состоянию на 1 января года;

– объема затрат на научные исследования и разработки в расчете на численность работников, выполняющих исследования и разработки, за очередной год;

– сведений о научных и научно-педагогических кадрах, подготовленных по научным специальностям, по которым присуждаются ученые степени организацией, за очередной год;

– состава диссертационного совета, порядка формирования и управления;

– сведений о членах диссертационного совета;

– процесса научной аттестации;

- сведений о соискателях ученых степеней, успешно защитивших / не защитивших диссертации;
- сведений о решениях диссертационного совета о снятии диссертации с рассмотрения по заявлению соискателя ученой степени;
- сведений о тематике диссертаций с учетом приоритетных направлений в рамках Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2021–2030 гг.);
- содержания и качества диссертаций, их соответствие критериям, которым должны отвечать диссертации на соискание ученых степеней;
- сведений об официальных оппонентах и ведущих организациях, научных руководителях и научных консультантах, с указанием шифра и наименования научной специальности в соответствии с номенклатурой научных специальностей, по которой защищена диссертация, а также о наличии публикаций по теме диссертации;
- качества отзывов оппонентов, ведущей организации на диссертацию, других отзывов, поступивших на диссертацию, включая отзыв научного руководителя или научного консультанта;
- наличия жалоб, связанных с процессом научной аттестации, и ответов на жалобы;
- доступности и качества видеозаписей хода защиты диссертаций;
- полноты и актуальности информации по вопросам государственной научной аттестации, размещенной на официальном сайте организации в сети «Интернет» (доступность ЛНА, сведений о диссертационных советах, членах диссертационных советов; доступность текстов диссертаций и авторефератов, информации о публикациях и наукометрических показателях лиц, которым присуждается ученая степень; информации о состоявшихся защитах диссертаций, о выдаче документов, подтверждающих присуждение ученой степени, и пр.);
- сведений об отмене решений диссертационных советов о присуждении ученых степеней кандидата или доктора наук;
- наличия и действенности механизма участия общественности в мониторинге аттестационной модели;
- функционирования внутренней системы оценки качества научной аттестации.

Приведенный перечень сведений и данных, подлежащих оценке при проведении самообследования, является примерным, может быть расширен с учетом особенностей научной или образовательной организации.

4. Предложения по развитию показателей мониторинга деятельности диссертационных советов организаций, наделенных правом самостоятельного присуждения ученых степеней

С целью информационной открытости и прозрачности аттестационных моделей организаций, наделенных правами, предусмотренными п. 3.1 ст. 4 Закона о науке, установлена обязанность представления данными организациями в федеральную информационную систему государственной научной аттестации, предусмотренную ст. 6.4 указанного закона, следующей информации:

- о ЛНА организаций, касающихся присуждения ученых степеней;
- о советах по защите диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук;
- о присуждении ученых степеней;
- о лишении ученых степеней;
- о восстановлении ученых степеней.

Данное положение Закона о науке не содержит конкретных показателей мониторинга деятельности диссертационных советов организаций, направленных на совершенствование механизмов репутационной ответственности, оставляя решение этого вопроса на усмотрение самих организаций.

С целью поддержания своего научного и профессионального имиджа организации, наделенные правом самостоятельного присуждения ученых степеней, проводя самообследование и мониторинг посредством систематического наблюдения, анализа, оценки и прогноза эффективности деятельности диссертационных советов, должны включать показатели, свидетельствующие о высокой научной (академической) репутации как членов диссертационных советов, так и иных участников аттестационного процесса, о качестве диссертаций и надежности организации в целом.

Мониторинг деятельности диссертационных советов организаций, наделенных правом самостоятельного присуждения ученых степеней, направленный на совершенствование механизмов репутационной ответственности, должен включать следующие индикаторы:

- стабильность ЛНА в области научной аттестации (частота внесения изменений и дополнений с указанием их вступления в силу);
- своевременное обнародование ЛНА в области научной аттестации, включая изменения и дополнения;
- наличие этических кодексов и других ЛНА, содержащих стандарты и правила научно-аттестацион-

ной деятельности, а также порядок осуществления контроля за соблюдением требований указанных стандартов и правил;

– доступность, достоверность и полнота информации по вопросам государственной научной аттестации, размещенной на официальном сайте организации в сети «Интернет» (доступность ЛНА, сведений о диссертационных советах, членах диссертационных советов; доступность текстов диссертаций и авторефератов, информации о публикациях и наукометрических показателях лиц, которым присуждается ученая степень; информации о состоявшихся защитах диссертаций, о выдаче документов, подтверждающих присуждение ученой степени, и пр.);

– своевременность обновления информации о научной аттестации на официальном сайте организации в сети «Интернет»;

– наличие каналов для сообщений о нарушениях аттестационных процедур (канал для сообщений о нарушениях на внутреннем интернет-сайте организации, публичный интернет-ресурс для сообщений о потенциальных нарушениях, горячая линия, чат-боты и пр.);

– информация о работе с сообщениями о нарушениях аттестационных процедур и принятых мерах;

– информация о работе с заявлениями и обращениями граждан, юридических лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления, средств массовой информации, поступающими по вопросам научной аттестации;

– сведения о выявленных и урегулированных конфликтах интересов;

– сведения о выявленных фактах неэтичного поведения и принятых мерах;

– наличие внутренней системы оценки качества научной аттестации;

– результаты проверок со стороны внутренних контрольных органов («собственных ВАКов») и принятые по их результатам меры (поощрение или наказание);

– результаты опросов членов диссертационных советов, официальных и неофициальных оппонентов, соискателей ученых степеней;

– результаты независимых исследований качества диссертаций, проводимых образовательными,

общественными, экспертными и научными организациями;

– сведения о соответствии тематики диссертаций приоритетным направлениям в рамках Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2021–2030 гг.);

– результаты независимых исследований качества отзывов оппонентов, ведущей организации на диссертацию, других отзывов, поступивших на диссертацию, включая отзыв научного руководителя или научного консультанта;

– информация об обучении членов диссертационных советов аттестационным правилам и процедурам, регламентированным федеральным законодательством и ЛНА;

– наличие видеозаписей хода защит диссертаций, их доступность, полнота и качество;

– сведения об отмене решений диссертационных советов о присуждении ученых степеней кандидата или доктора наук;

– сведения о наличии и действенности механизма участия общественности в мониторинге аттестационной модели.

Перечисленные показатели мониторинга диссертационных советов организаций, наделенных правом самостоятельного присуждения ученых степеней, направленные на совершенствование механизмов репутационной ответственности, могут быть дополнены с учетом специфики научной или образовательной организации.

Учитывая, что ключевым параметром измерения репутации исследователей является результативность их труда, организациям можно рекомендовать распространять дайджесты о проведенных защитах диссертаций, их реальном вкладе в развитие науки в ведущие образовательные и научные организации, размещать их в свободном доступе на официальном сайте организации. В них также может содержаться информация о самообследовании и мониторинге диссертационных советов, процессов научной аттестации, другая информация, способствующая формированию устойчивого положительного имиджа организации, доверия научного сообщества к ее аттестационной модели.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Резник С. Д. Репутационная ответственность вуза: проблемы, опыт, перспективы / С. Д. Резник, Т. А. Юдина // Высшее образование в России. – 2017. – № 1. – С. 56–61.

2. Колодкин Л. М. Становление и развитие правового института аттестации научных и педагогических кадров в России (организационно-правовой аспект) / Л. М. Колодкин, Д. К. Нечевин // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 1 (92). – С. 350–358.
3. Мацкевич И. М. О бедном ученом замолвите слово... К вопросу о порядочности в науке / И. М. Мацкевич, О. В. Мацкевич, Ю. К. Цареградская // Юридическое образование и наука. – 2019. – № 8. – С. 6–13.
4. Грачева Е. Ю. Актуальные вопросы научной экспертизы диссертационных правовых исследований / Е. Ю. Грачева // Юридическое образование и наука. – 2019. – № 7. – С. 14–20.
5. Ястребов О. А. Современные процедуры защит диссертационных исследований / О. А. Ястребов // Юридическое образование и наука. – 2019. – № 7. – С. 48–49.
6. Мацкевич И. М. Десять наиболее типичных нарушений при подготовке аттестационных дел соискателей ученых степеней / И. М. Мацкевич, Г. А. Шенгелиа // Юридическое образование и наука. – 2020. – № 1. – С. 3–8.
7. Мохов А. А. Элементы саморегулирования в науке / А. А. Мохов // Гражданское право. – 2020. – № 2. – С. 26–29.
8. Бекин А. В. Проблемы реализации принципов гласности и доступности в системе аттестации научных кадров Российской Федерации / А. В. Бекин, Б. А. Збарацкий // Актуальные проблемы российского права. – 2021. – Т. 16, № 4 (125). – С. 11–22. – DOI: 10.17803/1994-1471.2021.125.4.011-022.
9. Зенин С. С. Отдельные проблемы реализации принципов гласности и доступности в системе аттестации научных кадров Российской Федерации / С. С. Зенин, А. В. Бекин, Б. А. Збарацкий // Государственная власть и местное самоуправление. – 2021. – № 2. – С. 11–15.
10. Пахомов С. И. Право на самостоятельность. Размышления о первом опыте самостоятельного присуждения ученых степеней ведущими центрами науки и образования и насущных задачах развития системы научной аттестации в стране / С. И. Пахомов, М. П. Петров, К. С. Абалакин, И. М. Мацкевич // Высшее образование сегодня. – 2019. – № 8. – С. 2–12. – DOI: 10.25586/RNU.NET.19.08.P.02.
11. Нарутто С. В. Демократические тенденции в новой модели государственной системы научной аттестации и проблемы сохранения единого правового пространства / С. В. Нарутто // Вестник Академии права и управления. – 2019. – № 1 (54). – С. 124–130.
12. Нарутто С. В. К вопросу о целесообразности упрощения процедуры утверждения номенклатуры научных специальностей / С. В. Нарутто, А. В. Бодров // Юридическое образование и наука. – 2021. – № 1. – С. 17–23.
13. Нарутто С. В. О проекте по предоставлению университетам права самостоятельно присуждать ученые степени / С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 1 (62). – С. 221–225. – DOI: 10.17803/1994-1471.2016.62.1.221-225.
14. Нарутто С. В. Номенклатура научных специальностей и новая модель государственной научной аттестации / С. В. Нарутто // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 1. – С. 24–32. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).24-32.
15. Бодров А. В. Ученая степень: к вопросу об определении отрасли науки / А. В. Бодров, С. В. Нарутто // Юридическое образование и наука. – 2019. – № 10. – С. 6–14.
16. Габов А. В. Государственная система научной аттестации как предмет правового регулирования в постсоветское время / А. В. Габов // Методологические проблемы цивилистических исследований. – 2020. – № 2. – С. 48–88.
17. Габов А. В. Номенклатура научных специальностей как элемент государственной системы научной аттестации: к постановке вопроса / А. В. Габов, И. М. Мацкевич // Мониторинг правоприменения. – 2020. – № 2 (35). – С. 18–28.
18. Габов А. В. Дистанционное (удаленное) участие в защите диссертаций / А. В. Габов, Н. В. Колотова // Государство и право. – 2021. – № 4. – С. 35–49. – DOI: 10.31857/S102694520014348-3.
19. Габов А. В. Объединенные диссертационные советы в системе государственной научной аттестации / А. В. Габов, Ю. А. Каспорова, И. Н. Лукьянова // Законодательство. – 2019. – № 9. – С. 73–78.
20. Габов А. В. О критериях диссертационных исследований в организациях, получивших право самостоятельно присуждать ученые степени / А. В. Габов // Юридическое образование и наука. – 2019. – № 11. – С. 3–15.
21. Пахомов С. И. Результативность деятельности организаций, получивших право самостоятельного присуждения ученых степеней / С. И. Пахомов, И. М. Мацкевич, В. А. Гуртов, Н. В. Мелех, Е. И. Заугольников // Интеграция образования. – 2020. – № 1 (98). – С. 111–143. – DOI: 10.15507/1991-9468.098.024.202001.111-143.

22. Пахомов С. И. Система государственной научной аттестации: состояние и перспективы развития / С. И. Пахомов // Юридическое образование и наука. – 2019. – № 7. – С. 3–9.
23. Дятлов А. В. Самостоятельное присуждение ученых степеней: проблемы и перспективы / А. В. Дятлов, В. В. Ковалев, К. В. Воденко // Вестник Южно-Российского государственного технического университета (НПИ). Серия: Социально-экономические науки. – 2021. – Т. 14, № 5. – С. 171–179.
24. Пахомов С. И. Динамика показателей диссертационных советов при реализации мероприятий дорожной карты / С. И. Пахомов, В. А. Гуртов, А. В. Стасевич // Университетское управление: практика и анализ. – 2019. – Т. 23, № 4. – С. 21–31. – DOI: 10.15826/umpra.2019.04.026.
25. Бодров А. В. К вопросу о номенклатуре научных специальностей по фармацевтическим наукам / А. В. Бодров // Современные проблемы здравоохранения и медицинской статистики. – 2021. – № 1. – С. 142–157. – DOI: 10.24411/2312-2935-2021-00008.
26. Пахомов С. И. Критериальные показатели университетов для предоставления права самостоятельного присуждения ученых степеней / С. И. Пахомов, О. В. Кулямин, В. А. Гуртов, Л. В. Щеголева // Университетское управление: практика и анализ. – 2017. – Т. 21, № 6 (112). – С. 19–27.

REFERENCES

1. Reznik S.D., Yudina T.A. The Reputational Liability of a Higher Education Institution: Problems, Experience, Prospects. *Vysshee obrazovanie v Rossii = Higher Education in Russia*, 2017, no. 1, pp. 56–61. (In Russ.).
2. Kolodkin L.M., Nechevin D.K. Formation and Development of Legal Institute of Certification of Scholars and Pedagogical Staff. *Evrasiiskii yuridicheskii zhurnal*, 2016, no. 1 (92), pp. 350–358. (In Russ.).
3. Matskevich I.M., Matskevich O.V., Tsaregradskaya Yu.K. Put in a Word for the Poor Scientist... On Decency in Science. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka = Juridical Education and Science*, 2019, no. 8, pp. 6–13. (In Russ.).
4. Gracheva E.Yu. Current Issues of the Scientific Expertise of Dissertation Legal Researches. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka = Juridical Education and Science*, 2019, no. 7, pp. 14–20. (In Russ.).
5. Yastrebov O.A. Modern Procedures of Defence of Dissertation Research. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka = Juridical Education and Science*, 2019, no. 7, pp. 48–49. (In Russ.).
6. Matskevich I.M., Shengelia G.A. Ten Most Typical Violations in Preparation of Qualification Files of Degree Seeking Students. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka = Juridical Education and Science*, 2020, no. 1, pp. 3–8. (In Russ.).
7. Mokhov A.A. Elements of Self-Regulation in Science. *Grazhdanskoe pravo = Civil Law*, 2020, no. 2, pp. 26–29. (In Russ.).
8. Bekin A.V., Zbaratskiy B.A. Problems of implementation of principles of transparency and accessibility in the system of scientific personnel certification in the Russian Federation. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2021, vol. 16, no. 4 (125), pp. 11–22. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.125.4.011-022. (In Russ.).
9. Zenin S.S., Bekin A.V., Zbaratskiy B.A. Some Issues of the Implementation of Publicity and Availability Principles in the System of Performance Review of Academic Personnel in the Russian Federation. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2021, no. 2, pp. 11–15. (In Russ.).
10. Pakhomov S.I., Petrov M.P., Abalakin K.S., Matskevich I.M. Right to one's degree. Reflections on the first experience of independent academic degree awarding by leading scientific and educational centers and pressing challenges of the country's scientific certification system development. *Vysshee obrazovanie segodnya = Higher Education Today*, 2019, no. 8, pp. 2–12. DOI: 10.25586/RNU.HET.19.08.P.02. (In Russ.).
11. Narutto S. Democratic Tendencies in the New Model of the State System of Scientific Promotion and Issues of Preserving a Unified Legal Space. *Vestnik Akademii prava i upravleniya = Bulletin of the Academy of Law and Management*, 2019, no. 1 (54), pp. 124–130. (In Russ.).
12. Narutto S.V., Bodrov A.V. On the Expediency of Simplification of the Procedure for Approval of the List of Scientific Majors. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka = Juridical Education and Science*, 2021, no. 1, pp. 17–23. (In Russ.).

13. Narutto S.V., Shugrina E.S. On authorizing universities to award their own degrees. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2016, no. 1 (62), pp. 221–225. DOI: 10.17803/1994-1471.2016.62.1.221-225. (In Russ.).

14. Narutto S.V. The nomenclature of scientific specialties and the new model of award of academic degrees: Russian experience. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 1, pp. 24–32. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).24-32. (In Russ.).

15. Bodrov A.V., Narutto S.V. An Academic Degree: On the Determination of the Branch of Science. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka = Juridical Education and Science*, 2019, no. 10, pp. 6–14. (In Russ.).

16. Gabov A.V. State System of Scientific Attestation as a Subject of Legal Regulation in the Post-Soviet Time. *Metodologicheskie problemy tsivilisticheskikh issledovaniy = Methodological Problems of the Civil Law Researches*, 2020, no. 2, pp. 48–88. (In Russ.).

17. Gabov A., Matskevich I. The nomenclature of scientific specialties as an element of the government system of academic performance assessment: raising the issue. *Monitoring pravoprimereniya = Monitoring of Law Enforcement*, 2020, no. 2 (35), pp. 18–28. (In Russ.).

18. Gabov A.V., Kolotova N.V. Remote participation in the defense of dissertations. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2021, no. 4, pp. 35–49. DOI: 10.31857/S102694520014348-3. (In Russ.).

19. Gabov A.V., Kasprova Yu.A., Lykianova I.N. Associated Dissertation Councils in System of State Scientific Attestation. *Zakonodatelstvo*, 2019, no. 9, pp. 73–78. (In Russ.).

20. Gabov A.V. On Criteria for Thesis Researches in Organizations Having Received the Right to Award Academic Degrees on a Standalone Basis. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka = Juridical Education and Science*, 2019, no. 11, pp. 3–15. (In Russ.).

21. Pakhomov S.I., Matskevich I.M., Gurtov V.A., Melekh N.V., Zaugolnikova E.I. Efficiency of Organizations Entitled to Award Academic Degrees. *Integratsiya obrazovaniya = Integration of Education*, 2020, no. 1 (98), pp. 111–143. DOI: 10.15507/1991-9468.098.024.202001.111-143. (In Russ.).

22. Pakhomov S.I. The System of State Scientific Qualification: Issues and Development Prospects. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka = Juridical Education and Science*, 2019, no. 7, pp. 3–9. (In Russ.).

23. Dyatlov A.V., Kovalev V.V., Vodenko K.V. Independent Awarding of Academic Degrees: Problems and Prospects. *Vestnik Yuzhno-Rossiiskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta (NPI). Seriya: Sotsial'no-ekonomicheskiye nauki = Bulletin of the South-Russian State Technical University (NPI). Series: Socio-Economic Sciences*, 2021, vol. 14, no. 5, pp. 171–179. (In Russ.).

24. Pakhomov S.I., Gurtov V.A., Stasevich A.V. Dissertation Councils' Indicators Dynamics in the Road Map Implementation. *Universitetskoe upravlenie: praktika i analiz = University Management: Practice and Analysis*, 2019, vol. 23, no. 4, pp. 21–31. DOI: 10.15826/umpa.2019.04.026. (In Russ.).

25. Bodrov A.V. On the Issue of the Nomenclature of Scientific Specialties in Pharmaceutical Sciences. *Sovremennye problemy zdavookhraneniya i meditsinskoi statistiki = Current Problems of Health Care and Medical Statistics*, 2021, no. 1, pp. 142–157. DOI: 10.24411/2312-2935-2021-00008. (In Russ.).

26. Pakhomov S.I., Kulyamin O.V., Gurtov V.A., Shchegoleva L.V. The Criterial Indicators of Universities for Granting to Them the Right to Award Academic Degrees. *Universitetskoe upravlenie: praktika i analiz = University Management: Practice and Analysis*, 2017, vol. 21, no. 6 (112), pp. 19–27. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Нарутто Светлана Васильевна – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
127434, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9
E-mail: svetanarutto@yandex.ru
SPIN-код РИНЦ: 6384-7799; AuthorID: 392890

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Svetlana V. Narutto – Doctor of Law, Professor,
Department of Constitutional and Municipal Law
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
9, Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 127434, Russia
E-mail: svetanarutto@yandex.ru
RSCI SPIN-code: 6384-7799; AuthorID: 392890

Бодров Андрей Вениаминович – кандидат химических наук, начальник учебно-методического управления, доцент кафедры общей и органической химии

Казанский государственный медицинский университет

420012, Россия, г. Казань, ул. Бутлерова, 49

E-mail: avbodroff@gmail.com

SPIN-код РИНЦ: 8877-7003; AuthorID: 742648

ORCID: 0000-0002-5723-7709

Andrei V. Bodrov – PhD in Chemistry; Head, Department of Education and Methodology; Associate Professor, Department of General and Organic Chemistry

Kazan State Medical University

49, Butlerova ul., Kazan, 420012, Russia

E-mail: avbodroff@gmail.com

RSCI SPIN-code: 8877-7003; AuthorID: 742648

ORCID: 0000-0002-5723-7709

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Нарутто С.В. Концепция развития механизма репутационной ответственности организации в рамках новой модели научной аттестации / С.В. Нарутто, А.В. Бодров // Правоприменение. – 2023. – Т. 7, № 3. – С. 34–44. – DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).34-44.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Narutto S.V., Bodrov A.V. The concept of the development of the mechanism of reputational responsibility of the organization within the framework of a new model of scientific attestation. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2023, vol. 7, no. 3, pp. 34–44. DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).34-44. (In Russ.).

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ И ЛУГАНСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ ОТ САМОПРОВОЗГЛАШЕНИЯ ДО ПРИНЯТИЯ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ*

Е.С. Аничкин¹, И.Ю. Маньковский¹, Ю.И. Колпакова²

¹ Алтайский государственный университет, г. Барнаул, Россия

² Администрация города Барнаула, г. Барнаул, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

17 марта 2023 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2023 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2023 г.

Ключевые слова

Донбасс, глава республики,
Народный Совет Донецкой
Народной Республики,
Народный Совет Луганской
Народной Республики,
правительство, Конституция
ДНР, Конституция ЛНР,
Верховный Суд ДНР, Верховный
Суд ЛНР

Исследовано становление и развитие высших органов государственной власти народных республик Донбасса (ДНР, ЛНР) как непризнанных государств со времени их самопровозглашения до принятия в состав Российской Федерации. Раскрыты основные аспекты организации и деятельности высших органов государственной власти ДНР и ЛНР. Проведен сравнительный анализ отдельных элементов конституционно-правового статуса главы государства, парламента, правительства и судебной системы в Российской Федерации и республиках Донбасса. Выявлены и охарактеризованы этапы и специфические черты формирования высших органов государственной власти ДНР и ЛНР в указанный период: формирование в сжатые исторические сроки в условиях военного конфликта; практически тождественные системы высших органов государственной власти ДНР и ЛНР; ключевая роль и обширный круг полномочий глав республик во внутренних и внешних делах; преимущественная ориентация на российский опыт государственного строительства.

FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE HIGHEST STATE AUTHORITIES OF THE DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC AND THE LUHANSK PEOPLE'S REPUBLIC FROM SELF-DECLARATION TO ADMISSION TO THE RUSSIAN FEDERATION**

Evgeny S. Anichkin¹, Ivan Yu. Mankovskiy¹, Yulia I. Kolpakova²

¹ Altai State University, Barnaul, Russia

² Administration of the City of Barnaul, Barnaul, Russia

Article info

Received –

2023 March 17

Accepted –

2023 June 20

Available online –

2023 September 20

Keywords

Donbass, the head of the republic,
the People's Council of the
Donetsk People's Republic, the
People's Council of the Luhansk

The subject of this study is a scientific understanding of the formation and development of the supreme state authorities of the People's Republics of Donbass (DPR, LPR) as unrecognized states from the time of their self-declaration in 2014 to their admission to the Russian Federation in 2022.

The purpose of the study is to identify the main features, stages of formation and development of institutions of supreme state power (the head of state, parliament, government and courts) in the republics of Donbass in the period from 2014 to 2022.

The methodological basis of the research was a wide range of general and special methods of scientific cognition. Dialectical, analysis and synthesis, induction and deduction were used as general scientific methods. Comparative-legal, system-structural and formal-legal methods were used as special methods. General scientific methods, especially dialectical ones, allowed us to study the factors and the process of evolution of the constitutional status of the supreme state authorities of the DPR and LPR in the conditions of military con-

* Статья подготовлена в рамках гранта Российского научного фонда № 23-28-00138 «Системы права признанных республик Донбасса: проблемы переходного состояния и пути достижения самодостаточности».

** The article was prepared within the framework of the grant of the Russian Scientific Foundation No. 23-28-00138 "Legal systems of the recognized republics of Donbass: problems of transition and ways to achieve self-sufficiency".

People's Republic, the government, the Constitution of the DPR, the Constitution of the LPR, the Supreme Court of the DPR, the Supreme Court of the LPR

frontation with the mother state and political rapprochement with Russia. Using the comparative legal method, a comparative analysis of the status of the highest state authorities of the DPR, LPR and the Russian Federation was carried out. The system-structural method was used in the study of intra-system changes in the constitutional status of the studied authorities. With the help of the formal legal method, a study of normative legal sources was conducted, which made it possible to form the logic of the presentation of the material and the conceptual apparatus of the declared topic.

The procedure for the formation and activities of the state authorities of the DPR and LPR are regulated by an array of legal acts, the norms of which reflect both the identity of the power institutions of the republics of Donbass and the tendency to the reception of constitutional and legal institutions existing in Russia. This allows us to state with confidence the presence of a number of features in the process of evolution of the highest state authorities of the republics of Donbass, which reflect the focus on integration with a more developed state system of Russia, the formation in a short historical time, the proximity of the mechanism of organization and content of the competence of the highest state authorities of the two republics, caused, including their formation in the conditions of the special the legal regime of martial law.

The results of the study can be useful at the present stage of integration of new subjects of the Russian Federation into the legal system of the Russian Federation and into the system of its state authorities.

The conclusion is reasoned that the transformation of the institutions of the supreme power of the republics of Donbass has passed two stages and is currently in the third. The first stage is characterized by the formation of its own republican system of supreme state authorities (2014-2018). The second stage is characterized by further improvement and transformation of the status of the supreme state authorities of the republics against the background of increased Russian legal influence (November 2018-2022). The third stage is explained by the adoption of the DPR and the LPR into our state in September 2022 and the beginning of systematic work to change legislation regarding the creation of higher state authorities of new subjects of Russia.

1. Введение

Предпосылкой формирования обособленной от «материнского» государства системы органов государственной власти республик Донбасса явился затяжной политический кризис в Украине, вследствие которого Президентом страны 15 ноября 2014 г. подписан Указ о введении в действие решения Совета национальной безопасности и обороны Украины от 4 ноября 2014 г. «О неотложных мерах по стабилизации социально-экономической ситуации в Донецкой и Луганской областях», согласно которому на территориях проведения «антитеррористической операции» прекращена деятельность государственных предприятий, учреждений и организаций [1, с. 107]. Фактор обострившейся политической нестабильности на территории Украины способствовал формированию государственности на территориях Донбасса, ориентированных на «русский мир» [2, с. 228]. Кроме того, как утверждалось в обра-

нии Президента России 21 февраля 2022 г.¹, «Украина, по сути, никогда не имела устойчивой традиции своей подлинной государственности. Политические государственные институты постоянно перекраивались в угоду быстро сформировавшимся кланов с их собственными корыстными интересами, не имеющими ничего общего с интересами народа Украины». (См. также: [3, с. 27].) Вышеуказанное актуализирует научный и практический интерес к осмыслению специфики и тенденций развития высших органов государственной власти Донецкой и Луганской народных республик с мая 2014 г. и до принятия в Российскую Федерацию в сентябре 2022 г.

Полагаем, в своем развитии высшие органы государственной власти ДНР и ЛНР прошли несколько этапов, каждый из которых имеет свою специфику, обусловленную динамикой текущих внешне- и внутривнутриполитических изменений [4]. Нижней границей первого этапа является самопровозглаше-

¹ Обращение Президента РФ от 21 февраля 2022 г. URL: <http://kremlin.ru/catalog/countries/UA/events/67828> (дата обращения: 05.03.2023).

ние ДНР и ЛНР в апреле 2014 г. и оперативное формирование системы высших органов государственной власти народных республик Донбасса.

Для второго этапа – с конца 2018 г. и по 2022 г. – характерно расширение рецепции российского опыта формирования высших органов государственной власти. Этот вектор особенно усилился после февраля 2022 г., когда Российская Федерация официально признала республики Донбасса субъектами международного права и начала на территории Украины специальную военную операцию. Показательным водоразделом между этапами послужили конституционные реформы в ДНР и ЛНР на рубеже 2018 и 2019 гг., когда в конституции республик были внесены многочисленные поправки о взаимоотношениях между высшими органами государственной власти, копирующие модель взаимоотношений между Президентом РФ, Государственной Думой и Правительством РФ.

Третий этап, продолжающийся в настоящее время, юридически обособлен фактом включения территорий ДНР, ЛНР, а также Запорожской и Херсонской областей Украины 30 сентября 2022 г. в состав России.

2. Законодательная власть в Донецкой и Луганской народных республиках

В марте 2014 г. на территории Донецкой области Украины создан Координационный совет Донецкой области, 7 апреля 2014 г. по его инициативе состоялся Съезд представителей территориальных громад, политических партий и общественных организаций Донецкой области Украины, из их числа был сформирован Совет представителей [5, с. 274]. Именно Совет на заседании 7 апреля 2014 г. утвердил тексты Декларации о суверенитете и Акта о провозглашении государственной самостоятельности ДНР. Основными предпосылками провозглашения государственной самостоятельности ДНР в соответствующем Акте обозначены: совершение на Украине государственного переворота незаконными военизированными формированиями; формирование образа врага из братского российского народа; непризнание жителями Донецкой области незаконных решений преступной власти [6, с. 6].

Как отмечает В.В. Груздев, жители Луганской области Украины после государственного переворота в Киеве также приступили к формированию институтов, «трансформирующих общественную власть во власть государственную» [7, с. 14]. 27 апреля 2014 г. Координационный совет Луганской области Украины провозгласил Декларацию о суверенитете ЛНР и Акт о провозглашении государственной самостоятельности ЛНР.

Первый законодательный орган государственной власти в ДНР – Верховный Совет создан 14 мая 2014 г., в этот же день им принята Конституция ДНР. 24 сентября 2014 г. Верховным Советом приняты законы «О выборах депутатов Народного Совета Донецкой Народной Республики» и «О выборах Главы Донецкой Народной Республики». Таким образом, первый парламент обеспечил легитимный переход от временных органов государственной власти к демократически избранному и постоянно действующим институтам [8, с. 39].

Народный Совет ДНР является постоянно действующим высшим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти ДНР, избирается тайным голосованием на основе всеобщего равного и прямого избирательного права сроком на 4 года, состоит из 100 депутатов (ст. 63 Конституции ДНР в редакции от 14 мая 2014 г.). Законом от 29 декабря 2017 г. № 205-ІНС срок полномочий увеличен до 5 лет. Конституцией ДНР для депутатов установлены следующие требования: наличие гражданства ДНР, достижение возраста 21 года, наличие пассивного избирательного права [9, с. 233].

К «нормотворческим» полномочиям парламента ДНР можно отнести принятие Конституции ДНР и законов ДНР, утверждение бюджета, установление налогов и др.; к полномочиям в сфере «нормоконтроля» – толкование Конституции ДНР и законов ДНР; осуществление контроля за соблюдением и исполнением законов, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью ДНР и др.; к полномочиям, обеспечивающим функционирование механизма «сдержек и противовесов», – заслушивание ежегодных отчетов Председателя Правительства о результатах деятельности Правительства ДНР; назначение выборов депутатов Народного Совета ДНР и выборов Главы ДНР и др.; к иным полномочиям – установление административно-территориального устройства ДНР и порядка его изменения; назначение референдума ДНР; утверждение бюджетов государственных внебюджетных фондов ДНР и отчетов об их исполнении и др. [11, с. 98].

В ЛНР в тексте Временного Основного закона от 18 мая 2014 г. парламент именовался Верховным Советом ЛНР, наименование парламента было изменено законом от 24 сентября 2014 г. № 22-І на «Народный Совет Луганской Народной Республики». Народный Совет ЛНР является постоянно действующим высшим и единственным законодательным (представительным) органом государственной вла-

сти ЛНР, избирается тайным голосованием на основе всеобщего равного и прямого избирательного права сроком на 5 лет, состоит из 50 депутатов (ст. 63, 64 Конституции ЛНР в редакции от 6 сентября 2018 г.). Конституцией ЛНР для депутатов установлены требования, аналогичные установленным Конституцией ДНР (в первоначальной редакции более высокий возрастной ценз – 25 лет). Парламент ЛНР согласно Конституции ЛНР в редакции от 3 июня 2020 г. наделен спектром полномочий, аналогичным Парламенту ДНР [12, с. 128]. Наблюдаются отличия от ДНР в части числа депутатов, от Российской Федерации – в части отсутствия деления парламента на палаты. Как отмечает В.А. Сичкар, «генезис парламентаризма в ДНР и России отражает этническое родство, ментальное сходство, близкий уровень социально-экономического развития и аналогичные политические процессы в государствах-соседах, что обусловлено сходством формирования государственности» [13, с. 153].

3. Главы Донецкой и Луганской народных республик

Институт главы государства в ДНР обладает специфическими особенностями – политической нейтральностью, неотносимостью ни к одной из ветвей власти, обширным кругом полномочий во внутренних и внешних делах государства [14, с. 217]. В первоначальной редакции Конституции ДНР ч. 2 ст. 56 не предусматривала функции главы как гаранта конституции, прав и свобод человека и гражданина. Законом от 30 ноября 2018 г. № 01-ІІНС² указанная норма изложена по аналогии со ст. 80 Конституции РФ, что свидетельствует о рецепции норм российского законодательства в правовую систему ДНР.

Правовой статус Главы ДНР с течением времени заметно трансформировался. Так, в ч. 1 ст. 56 первоначальной редакции Конституции ДНР глава являлся высшим должностным лицом и главой исполнительной власти ДНР. Законом от 30 ноября 2018 г. № 01-ІІНС Глава ДНР получил статус главы государства. Полагаем, что данное изменение связано с необходимостью дальнейшей интеграции в российскую правовую систему.

Полномочия Главы ДНР обширны и также претерпели изменения за период с 2014 по 2018 г. Так, на первоначальном этапе к полномочиям главы республики относились (ст. 59 Конституции ДНР от 14 мая 2014 г.): обеспечение соблюдения прав и сво-

бод человека, Конституции и законов ДНР; формирование Совета Министров ДНР и принятие решения о его отставке; принятие мер по обеспечению безопасности и территориальной целостности ДНР, осуществление помилования; представление в Народный Совет ДНР кандидатуры Председателя Национального банка, других должностных лиц в соответствии со своими полномочиями и др. [15, с. 125].

Законом от 30 ноября 2018 г. № 01-ІІНС из полномочий Главы ДНР исключалось полномочие по формированию Совета Министров ДНР, вместо этого полномочия он наделялся полномочиями по назначению с согласия Народного Совета ДНР Председателя Правительства ДНР, назначать по предложению Председателя Правительства ДНР на должность и освобождать от должности его заместителей, министров, руководителей иных республиканских органов исполнительной власти ДНР. У главы ДНР появилось полномочие по определению системы и структуры органов исполнительной власти ДНР.

Правовой статус Главы ЛНР во многом схож с правовым статусом Главы ДНР, поскольку становление ДНР и ЛНР обусловлено одинаковыми причинами, происходило в схожей общественно-политической обстановке и имело идентичные ориентиры дальнейшего развития. Отличия выявлены в сроке полномочий, возрастном цензе для избрания на должность главы Республики. Так, в первоначальной редакции Временного Основного Закона ЛНР от 18 мая 2014 г. в ст. 57 устанавливалось, что глава ЛНР избирается сроком на пять лет и не может занимать указанную должность более двух сроков подряд. Главой ЛНР может быть избран гражданин ЛНР, обладающий в соответствии с Конституцией и законом ЛНР пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства и достигший возраста 35 лет [16, с. 236].

4. Исполнительная власть в Донецкой и Луганской народных республиках

Становление правового статуса Правительства ДНР связано с первым этапом развития государственности самопровозглашенной республики, завершение формирования его правового статуса произошло в период с 2018 г. по октябрь 2022 г. (второй этап). Согласно ст. 75 Конституции ДНР в редакции от 30 ноября 2018 г. Правительство ДНР является постоянно действующим высшим и единственным исполнительным органом государственной власти ДНР.

² Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: <https://dnrsovetsu.ru/zakonodatelnaya-deyatelnost/dokumenty->

[verhovnogo-soveta-dnr/konstitutsiya/](https://dnrsovetsu.ru/zakonodatelnaya-deyatelnost/dokumenty-verhovnogo-soveta-dnr/konstitutsiya/) (дата обращения: 22.02.2023).

Однако в первоначальной редакции Конституции ДНР постоянно действующим высшим органом исполнительной власти определен Совет Министров ДНР (ч. 2 ст. 75).

Согласно ч. 4 ст. 75 Конституции ДНР, а также ст. 5 Закона о Правительстве ДНР от 30 ноября 2018 г. в состав Правительства входят Председатель Правительства ДНР, его заместители, министры. Решением Главы ДНР в его состав могут быть включены руководители иных республиканских органов исполнительной власти ДНР. Важно подчеркнуть, что п. 4 ст. 75 в редакции Конституции ДНР от 14 мая 2014 г. закреплял более полный состав Совета Министров ДНР, в который также входили Глава ДНР, первые заместители и заместители Главы ДНР, но в том случае, если Глава ДНР не совмещал свою должность с должностью Председателя Совета Министров ДНР. Это обусловлено стремлением самопровозглашенной республики придерживаться курса на самостоятельное развитие государственности, особенно на первом этапе становления ДНР.

Формирование Правительства ДНР определяет ст. 76 Конституции ДНР, конкретизация которой содержится в нормах гл. 2 Закона о Правительстве ДНР от 30 ноября 2018 г. Соответственно, Председатель Правительства ДНР назначается Главой ДНР с согласия Народного Совета ДНР. Председатель Правительства ДНР не позднее 10-дневного срока предлагает кандидатуры заместителей, министров и руководителей иных республиканских органов исполнительной власти ДНР, которые назначаются и освобождаются от должности Главой ДНР.

Правительство ДНР обладает значительными полномочиями, которые претерпели ряд изменений с 2014 по 2018 г. Полномочия Совета Министров ДНР, закрепленные в первоначальной редакции Конституции ДНР, были обширными и имели открытый перечень. Полномочия Правительства ДНР, закрепленные в ст. 77 Конституции ДНР (в редакции от 30 ноября 2018 г.), конкретизированы в гл. 3 Закона о Правительстве Донецкой Народной Республики от 30 ноября 2018 г.³ В ст. 13 указанного акта выделяются общие полномочия Правительства ДНР: организация и реализация внутренней и внешней политики; осуществление регулирования в социально-

экономической сфере; обеспечение единства системы исполнительной власти в ДНР и др. [17, с. 128]. Наряду с общими полномочиями Правительства ДНР ст. 14–21 Закона о Правительстве ДНР определены полномочия в различных сферах деятельности.

Законодательные нормы гл. 6 Конституции ДНР были детализированы также в Законе от 24 апреля 2015 г. № 35-ІНС «О системе органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики». В отличие от российской системы органов исполнительной власти ст. 9 названного Закона ДНР существенно расширяет систему органов исполнительной власти ДНР. В нее вошли Правительство, министерства, государственные комитеты, службы, агентства, инспекции и иные органы исполнительной власти ДНР [18, с. 107]. В основу построения системы органов исполнительной власти ДНР законодатель положил функциональный принцип, в соответствии с которым проводилась административная реформа в России [19]. Однако, в отличие от системы органов исполнительной власти Российской Федерации, в Законе ДНР отсутствует четкое структурирование функций, что вносит диссонанс в построение и функционирование системы органов исполнительной власти ДНР.

Правовой статус Правительства ЛНР во многом аналогичен правовому статусу Правительства ДНР. Правительство ЛНР согласно п. 2 ст. 75 Конституции ЛНР является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти ЛНР. Вместе с тем существуют и некоторые особенности закрепления правового статуса Правительства ЛНР. В тексте Временного Основного закона ЛНР от 18 мая 2014 г. Совет Министров ЛНР именовался и Правительством ЛНР (ст. 6). Однако Совет Министров ЛНР окончательно стал именоваться Правительством ЛНР с 31 июля 2019 г. согласно ст. 48 Закона о Правительстве ЛНР от 31 июля 2019 г.⁴ и ст. 6 Конституции ЛНР в редакции от 31 июля 2019 г. Согласно нормам Конституции в редакции от 18 мая 2014 г. (п. 3 ст. 75) при формировании Совета Министров ЛНР не был применен расширительный вариант состава Совета Министров, как в ДНР (п. 4 ст. 75 первоначальной редакции Конституции ДНР). Полномочия Совета Министров ЛНР, установленные в ст. 77 первоначальной редакции Конституции ЛНР, в

³ Закон О Правительстве ДНР от 30 ноября 2018 г. № 02-ІІНС (в ред. от 24 апреля 2020 г.) // Правительство ДНР: офиц. сайт. URL: <https://pravdnr.ru/npa/zakon-doneczkoj-narodnoj-respubliki-o-pravitelstve-doneczkoj-narodnoj-respubliki/> (дата обращения: 22.02.2023).

⁴ Закон о Правительстве ЛНР от 31 июля 2019 г. № 77-ІІІ (в редакции от 25 декабря 2020 г.) // Народный Совет ЛНР: офиц. сайт. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/9345/>.

полном объеме были воспроизведены в ст. 77 Конституции ЛНР 31 июля 2019 г. В ст. 12 Закона ЛНР от 25 июня 2014 г. № 14-І «О системе исполнительных органов государственной власти Луганской Народной Республики»⁵ разграничены функции министерств и государственных комитетов в соответствии с функциональным принципом построения системы исполнительных органов государственной власти Российской Федерации [20, с. 79].

5. Судебная власть в Донецкой и Луганской народных республиках

Становление судебной системы ДНР, как отмечает первый Председатель Верховного Суда ДНР Э.Н. Якубовский, происходило в условиях военного времени, когда судебная система Украины на территории бывшей Донецкой области фактически прекратила осуществление своих функций. Первоочередной задачей новой судебной системы являлось создание надежных механизмов обеспечения защиты прав граждан, интересов общества и государства [21, с. 109].

Согласно данным официального сайта Верховного Суда ДНР⁶ формирование судебной системы ДНР начато с утверждения и введения в действие Постановлением Совета Министров ДНР от 17 августа 2014 г. № 27-1 Положения о Военных Судах ДНР. 22 октября 2014 г. Советом Министров ДНР приняты постановления № 40-1 «О создании судебной системы» и № 40-2 «О судебной системе». На основании последнего было утверждено Временное положение о судебной системе, которое регламентировало задачи и принципы правосудия, требования к судьям, народным заседателям, составу суда, порядок наделения полномочиями судей, систему судов и др. [22, с. 231].

В 2018 г. начался новый этап в развитии судебной системы ДНР, ознаменовавшийся принятием Народным Советом ДНР 31 августа 2018 г. законов ДНР № 241-ІНС «О судебной системе Донецкой Народной Республики» и № 242-ІНС «О статусе судей».

Вступившим с силу 1 января 2019 г. Законом «О судебной системе Донецкой Народной Республики» предусматривается иная структура судебной системы республики: предполагалось создание Конституцион-

ного Суда ДНР после внесения соответствующего изменения в Конституцию ДНР, учреждены Военный суд ДНР (вместо Военно-полевого суда ДНР), а также Апелляционная палата Верховного Суда ДНР в качестве судебной палаты Верховного Суда ДНР. По состоянию на 17 марта 2020 г. судебная система ДНР была представлена судами четырех инстанций и фактически включала в себя следующие суды: Верховный Суд ДНР; суды общей юрисдикции: районные, городские, межрайонные суды ДНР; Арбитражный суд ДНР; Военный суд ДНР [23, с. 96].

15 января 2020 г. Народным Советом ДНР приняты законы ДНР № 92-ІІНС «О Верховном Суде Донецкой Народной Республики» и № 93-ІІНС «О Судебном департаменте при Верховном Суде Донецкой Народной Республики». Верховный Суд ДНР является высшим судебным органом по гражданским, арбитражным, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с Законом «О судебной системе Донецкой Народной Республики» и иными законами.

Согласно ч. 2, 3 ст. 4 Закона ЛНР «О судебной системе» от 30 апреля 2015 г. № 18-ІІ⁷ (в ред. от 25 сентября 2020 г. № 195-ІІІ) в ЛНР действуют суды общей юрисдикции, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции, Арбитражный суд ЛНР, Верховный Суд ЛНР, составляющие судебную систему ЛНР. Кроме того, имеется отдельный Закон ЛНР от 29 мая 2015 г. № 35-ІІ «О Верховном Суде Луганской Народной Республики», согласно которому Верховный Суд ЛНР является высшим судебным органом по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с Законом ЛНР «О судебной системе» [24, с. 86]. В целом, полномочия органов судебной системы ДНР и ЛНР схожи, имеется разветвленная система судов.

Несмотря на обстановку военного положения, в республиках Донбасса наблюдается достаточно активная судебная работа. Так, по данным официальной судебной статистики ДНР⁸, в 2015 г. судами ДНР рассмотрено 52 857 дел. Для сравнения за период с января по октябрь 2022 г. судами ДНР было рассмот-

⁵ Закон о системе исполнительных органов государственной власти ЛНР от 25 июня 2014 г. № 14-І (в ред. от 31 июля 2019 г.) // Народный Совет ЛНР: офиц. сайт. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/600/>.

⁶ Верховный Суд ДНР: офиц. сайт. URL: <https://supcourt-dpr.su/istoricheskiy-formulyar> (дата обращения: 24.02.2023).

⁷ Закон ЛНР «О судебной системе» от 30 апреля 2015 г. № 18-ІІ // Народный Совет ЛНР: офиц. сайт. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/939/> (дата обращения: 24.02.2023).

⁸ Верховный Суд ДНР: офиц. сайт. URL: <https://supcourt-dpr.su/stat> (дата обращения: 24.02.2023).

рено 68 642 дел, что свидетельствует о тенденции увеличения количества рассмотренных дел.

6. Заключение

Таким образом, в результате исследования выявлены основные черты, этапы становления и динамики развития институтов государственной власти в республиках Донбасса. Процедура формирования, деятельность органов государственной власти ДНР и ЛНР регламентированы массивом правовых актов, нормы которых отражают как самобытность властных институтов республик Донбасса, так и тенденцию к заимствованию правовых институтов, существующих в России. Вышесказанное позволяет с уверенностью констатировать наличие ряда особенностей в процессе становления и развития высших органов государственной власти республик Донбасса. Эти особенности отражают нацеленность на интеграцию с более развитой государственной системой России, близость темпов формирования и содержания компетенции высших органов государственной власти двух республик, вызванных, в том числе, их формированием в

условиях действия особого правового режима военного положения. В целом следует согласиться с Е.В. Охотским и Г.А. Борщевским в том, что самопровозглашенные республики Донбасса выстроили «достаточно гибкую и обладающую большим организационно-мобилизационным потенциалом систему государственного управления» [25, с. 53]. В своем развитии республики прошли два этапа и в настоящее время находятся на третьем. Первый этап характеризуется формированием собственной республиканской системы высших органов государственной власти (2014–2018 гг.). Для второго этапа характерны дальнейшее совершенствование и трансформация высших органов государственной власти республик на фоне усиления российского правового воздействия (ноябрь 2018–2022 гг.). Третий этап объясняется принятием в сентябре 2022 г. ДНР и ЛНР в состав России и началом системной работы по изменению законодательства в части создания высших органов государственной власти новых субъектов России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Коваленко Т. С. Луганская Народная Республика: история возникновения и пути развития / Т. С. Коваленко // Признание государств и правительств: проблемы и перспективы, барьеры и возможности : материалы междунар. науч.-практ. конф., г. Луганск, 18–19 мая 2017 г., МВД ЛНР, Луг. акад. внутр. дел им. Э. А. Дидоренко. – Луганск, 2017. – С. 99–114.
2. Анастасов А. И. Перспективы интеграции непризнанных республик (на примере ДНР) / А. И. Анастасов // Донецкие чтения 2016. Образование, наука и вызовы современности. – Донецк, 2016. – С. 228–230.
3. Бердегулова Л. А. Правовой статус ДНР и ЛНР как квазигосударственных образований на постсоветском пространстве / Л. А. Бердегулова // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2015. – № 11-3 (61). – С. 26–28.
4. Белашенко Д. А. Особенности международно-правового статуса Донецкой и Луганской Народных Республик в контексте Украинского кризиса / Д. А. Белашенко, Ю. С. Сюзева // Материалы V Международной научно-практической конференции / гл. ред. А. П. Косов. – Витебск, 2020. – С. 164–168.
5. Первякова Р. Н. Анализ осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти Донецкой Народной Республики и Российской Федерации / Р. Н. Первякова // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. – 2021. – № 1. – С. 274–278. – DOI: 10.22394/2079-1690-2021-1-274-278.
6. Введенская В. В. Признаки государства Донецкая Народная Республика / В. В. Введенская // Вопросы российского и международного права. – 2018. – Т. 8, № 5А. – С. 5–16.
7. Груздев В. В. Формирование признаков государства в Луганской Народной Республике / В. В. Груздев // Признание государств и правительств: проблемы и перспективы, барьеры и возможности : материалы междунар. науч.-практ. конф., г. Луганск, 18–19 мая 2017 г., МВД ЛНР, Луг. акад. внутр. дел им. Э. А. Дидоренко. – Луганск, 2017. – С. 11–40.
8. Толстых В. Л. Проблемы формирования и функционирования правовых систем непризнанных государств / В. Л. Толстых, М. А. Григорян, Т. С. Коваленко, О. А. Халабуденко // Российский юридический журнал. – 2018. – № 3. – С. 36–44.
9. Кучанов И. С. Проблемы развития парламентаризма в непризнанных республиках Донбаса на современном этапе (2014–2016 гг.) в отражении печатных материалов из коллекции ГПИБ России // Таврические чтения

2016. Актуальные проблемы парламентаризма: история и современность : Междунар. науч. конф. – СПб. : Электроника, 2017. – Ч. 2. – С. 231–239.

10. Ашурков О. А. Концептуальные подходы к формированию конституционно-правовых основ экономической системы Донецкой Народной Республики / О. А. Ашурков // Вестник Института экономических исследований. – 2019. – № 2 (14). – С. 147–155.

11. Ашурков О. А. О перспективных направлениях совершенствования законодательной базы Донецкой Народной Республики / О. А. Ашурков, Н. А. Орлова // Вестник Института экономических исследований. – 2016. – № 3. – С. 98–109.

12. Криеренко А. В. Некоторые особенности становления института парламентаризма в Луганской Народной Республике / А. В. Криеренко // Актуальные проблемы науки: взгляды студентов : материалы Всерос. с междунар. участием студ. науч. конф. : в 2 ч. – Луганск, 2022. – Ч. 2. – С. 126–129.

13. Сичкар В. А. Теоретико-правовые основы формирования Народного Совета Донецкой Народной Республики / В. А. Сичкар // Вестник Института экономических исследований. – 2018. – № 2 (10). – С. 152–158.

14. Слайковский Е. А. Определение статуса главы государства в рамках президентской ветви власти (сравнительный анализ РФ и ДНР) / Е. А. Слайковский // Вестник студенческого научного общества. – 2018. – Т. 4, № 10-2. – С. 217–220.

15. Введенская В. В. Становление законодательства Донецкой Народной Республики / В. В. Введенская // Вопросы российского и международного права. – 2017. – Т. 7, № 8А. – С. 115–129.

16. Бабичева Н. А. Признаки государственности в контексте признания Луганской Народной Республики международным сообществом / Н. А. Бабичева // Вестник Костромского государственного университета. – 2017. – № 3. – С. 234–238.

17. Сальников В. И. Проблемы государственного развития и управления в непризнанных государствах постсоветского пространства / В. И. Сальников, В. Н. Никольский // Регион: системы, экономика, управление. – 2018. – № 4 (43). – С. 127–133.

18. Медведев Д. К. Система органов исполнительной власти в Донецкой Народной Республике: понятие, принципы, структура, проблемы организации и совершенствования / Д. К. Медведев // Право Донецкой Народной Республики. – 2019. – № 1 (13). – С. 105–110.

19. Шестак С. В. Правовая рецепция в законодательстве Донецкой Народной Республики (теоретико-правовой аспект) / С. В. Шестак // Вестник ДонНУ. – 2021. – № 1. – С. 95–99.

20. Липская О. Н. Правовая политика в Луганской Народной Республике / О. Н. Липская, В. Я. Годлевская // Scientific Achievements of the Third Millennium : Collection of scientific papers on materials XIV International Scientific Conference. – Los Angeles : Journal, 2021. – P. 77–79. – DOI: 10.18411/scienceconf-06-2021-17.

21. Якубовский Э. Н. Правовое регулирование деятельности судебной системы в условиях становления и развития Донецкой Народной Республики / Э. Н. Якубовский // Право и правосознание в период вооруженных конфликтов. – 2018. – № 2-1. – С. 109–114.

22. Коваленко Т. С. Влияние российского опыта организации судебной системы на судостроительство Луганской Народной Республики / Т. С. Коваленко // Вестник Костромского государственного университета. – 2017. – Т. 23, № 3. – С. 230–233.

23. Клещенко А. В. Вопросы правового регулирования деятельности судебной системы Донецкой Народной Республики / А. В. Клещенко // Актуальные проблемы правового, экономического и социально-психологического знания: теория и практика : материалы III междунар. науч.-практ. конф. – Донецк, 2019. – С. 95–98.

24. Коваленко Т. С. Становление и развитие судебной системы в Луганской Народной Республике : моногр. / Т. С. Коваленко. – Кострома, 2017. – 168 с.

25. Охотский Е. В. Непризнанные республики Донбасса: правовые основы и особенности организации государственного управления / Е. В. Охотский, Г. А. Борщевский // Публичное и частное право. – 2019. – № 2 (42). – С. 38–58.

REFERENCES

1. Kovalenko T.S. Luhansk People's Republic: the history of emergence and ways of development, in: *Priznanie gosudarstv i pravitel'stv: problemy i perspektivy, bar'ery i vozmozhnosti*, Proceedings of the international scientific and practical conference, Luhansk, May 18-19, 2017, Luhansk, 2017, pp. 99–114. (In Russ.).

2. Anastasov A.I. Prospects of integration of unrecognized republics (on the example of the DPR), in: *Donetskie chteniya 2016. Obrazovanie, nauka i vyzovy sovremennosti*, Donetsk, 2016, pp. 228–230. (In Russ.).
3. Berdegulova L.A. The legal status of the DPR and LPR as quasi-state entities in the post-Soviet space. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki = Historical, philosophical, political and legal sciences, cultural studies and art criticism. Questions of theory and practice*, 2015, no. 11-3 (61), pp. 26–28. (In Russ.).
4. Belashchenko D.A., Syuzeva Yu.S. Features of the international legal status of the Donetsk and Lugansk People's Republics in the context of the Ukrainian crisis, in: Kosov A.P. (ed.). *Proceedings of the 5th International Scientific and Practical Conference*, Vitebsk, 2020, pp. 164–168. (In Russ.).
5. Pervyakova R.N. Analysis of the implementation of public control over the activities of state authorities of the Donetsk People's Republic and the Russian Federation. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski = State and Municipal Management. Scholar Notes*, 2021, no. 1, pp. 274–278. DOI: 10.22394/2079-1690-2021-1-1-274-278. (In Russ.).
6. Vvedenskaya V.V. Signs of the state Donetsk People's Republic. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava = Matters of Russia and International Law*, 2018, vol. 8, no. 5A, pp. 5–16. (In Russ.).
7. Gruzdev V.V. Formation of signs of the state in the Luhansk People's Republic, in: *Priznanie gosudarstv i pravitel'stv: problemy i perspektivy, bar'ery i vozmozhnosti*, Proceedings of the international scientific conference, Luhansk, May 18-19, 2017, Luhansk, 2017, pp. 11–40. (In Russ.).
8. Tolstykh V.L., Grigoryan M.A., Kovalenko T.S., Halabudenko O.A. Problems of formation and functioning of legal systems of unrecognized states. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 3, pp. 36–44. (In Russ.).
9. Kuchanov I.S. Problems of the development of parliamentarism in the unrecognized republics of Donbass at the present stage (2014–2016) in the reflection of printed materials from the collection of the SPIB of Russia, in: *Tavricheskie chteniya 2016. Aktual'nye problemy parlamentarizma: istoriya i sovremennost'*, International scientific conference, St. Petersburg, ElekSis Publ., 2017, pt. 2, pp. 231–239. (In Russ.).
10. Ashurkov O.A. Conceptual approaches to the formation of the constitutional and legal foundations of the economic system of the Donetsk People's Republic. *Vestnik Instituta ekonomicheskikh issledovaniy = Vestnik of Institute of economic research*, 2019, no. 2 (14), pp. 147–155. (In Russ.).
11. Ashurkov O.A., Orlova N.A. On promising directions for improving the legislative base of the Donetsk People's Republic. *Vestnik Instituta ekonomicheskikh issledovaniy = Vestnik of Institute of economic research*, 2016, no. 3, pp. 98–109. (In Russ.).
12. Krierenko A.V. Some features of the formation of the institute of parliamentarism in the Luhansk People's Republic, in: *Aktual'nye problemy nauki: vzglyady studentov*, Proceedings of the all-Russian with international participants student scientific conference, in 2 parts, Lugansk, 2022, pt. 2, pp. 126–129. (In Russ.).
13. Sichkar V.A. Theoretical and legal foundations of the formation of the People's Council of the Donetsk People's Republic. *Vestnik Instituta ekonomicheskikh issledovaniy = Vestnik of Institute of economic research*, 2018, no. 2 (10), pp. 152–158. (In Russ.).
14. Slaykovsky E.A. Determination of the status of the head of state within the presidential branch of government (comparative analysis of the Russian Federation and the DPR). *Vestnik studencheskogo nauchnogo obshchestva*, 2018, vol. 4, no. 10-2, pp. 217–220. (In Russ.).
15. Vvedenskaya V.V. Formation of the legislation of the Donetsk People's Republic. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava = Matters of Russian and International Law*, 2017, vol. 7, no. 8A, pp. 115–129. (In Russ.).
16. Babicheva N.A. Signs of statehood in the context of recognition of the Luhansk People's Republic by the international community. *Vestnik Kostromskogo Universiteta = Vestnik of Kostroma State University*, 2017, no. 3, pp. 234–238. (In Russ.).
17. Salnikov V.I., Nikolsky V.N. Problems of state development and management in unrecognized states of the post-Soviet space. *Region: sistemy, ekonomika, upravlenie*, 2018, no. 4 (43), pp. 127–133. (In Russ.).
18. Medvedev D.K. The system of executive authorities in the Donetsk People's Republic: concept, principles, structure, problems of organization and improvement. *Pravo Donetskoj Narodnoj Respubliki*, 2019, no. 1 (13), pp. 20–24. (In Russ.).
19. Shestak S.V. Legal reception in the legislation of the Donetsk People's Republic (theoretical and legal aspect). *Vestnik DonNU*, 2021, no. 1, pp. 95–99. (In Russ.).

20. Lipskaya O.N., Godlevskaya V.Ya. Legal policy in the Luhansk People's Republic, in: *Scientific Achievements of the Third Millennium*, Collection of scientific papers on materials XIV International Scientific Conference, Los Angeles, Ujournal Publ., 2021, pp. 77–79. DOI: 10.18411/scienceconf-06-2021-17.

21. Yakubovsky E.N. Legal regulation of the judicial system in the conditions of formation and development of the Donetsk People's Republic. *Pravo i pravosoznanie v period vooruzhennykh konfliktov*, 2018, no. 2-1, pp. 109–114. (In Russ.).

22. Kovalenko T.S. The influence of the Russian experience of the organization of the judicial system on the judicial system of the Luhansk People's Republic. *Vestnik Kostromskogo Universiteta = Vestnik of Kostroma State University*, 2017, vol. 23, no. 3, pp. 230–233. (In Russ.).

23. Kleshchenkov A.V. Issues of legal regulation of the judicial system of the Donetsk People's Republic, in: *Aktual'nye problemy pravovogo, ekonomicheskogo i sotsial'no-psikhologicheskogo znaniya. Teoriya i praktika*, Donetsk, 2019, pp. 95–98. (In Russ.).

24. Kovalenko T.S. *Formation and development of the judicial system in the Luhansk People's Republic*, Monograph. Kostroma, 2017. 168 p. (In Russ.).

25. Okhotsky E.V., Borshchevsky G.A. Unrecognized republics of Donbass: legal foundations and features of the organization of public administration. *Publichnoe i chastnoe pravo*, 2019, no. 2 (42), pp. 38–58. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Аничкин Евгений Сергеевич – доктор юридических наук, доцент, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного и международного права
Алтайский государственный университет
656049, Россия, г. Барнаул, пр. Ленина, 61
E-mail: rrd231@rambler.ru

Маньковский Иван Юрьевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права
Алтайский государственный университет
656049, Россия, г. Барнаул, пр. Ленина, 61
E-mail: man263@yandex.ru

Колпакова Юлия Игоревна – главный специалист отдела судебной работы правового комитета
Администрация города Барнаула
656049, Россия, г. Барнаул, ул. Гоголя, 48
E-mail: julya.kolpackowa@yandex.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Аничкин Е.С. Становление и развитие высших органов государственной власти Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики от самопровозглашения до принятия в Российскую Федерацию / Е.С. Аничкин, И.Ю. Маньковский, Ю.И. Колпакова // *Правоприменение*. – 2023. – Т. 7, № 3. – С. 45–54. – DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).45-54.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Evgeny S. Anichkin – Doctor of Law, Associate Professor, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation; Head, Department of Constitutional and International Law
Altai State University
61, Lenina pr., Barnaul, 656049, Russia
E-mail: rrd231@rambler.ru

Ivan Yu. Mankovskiy – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Constitutional and International Law
Altai State University
61, Lenina pr., Barnaul, 656049, Russia
E-mail: man263@yandex.ru

Yulia I. Kolpakova – Chief Specialist, Judicial Work Department of the Legal Committee
Administration of the City of Barnaul
48, Gogolya ul., Barnaul, 656049, Russia
E-mail: julya.kolpackowa@yandex.ru

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Anichkin E.S., Mankovskiy I.Yu., Kolpakova Yu.I. Formation and development of the highest state authorities of the Donetsk People's Republic and the Luhansk People's Republic from self-declaration to admission to the Russian Federation. *Pravoprime-nenie = Law Enforcement Review*, 2023, vol. 7, no. 3, pp. 45–54. DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).45-54. (In Russ.).

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ)

О.А. Кожевников^{1,2}, А.В. Чуклин³

¹ Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева, г. Екатеринбург, Россия

² Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург, Россия

³ Сибирский юридический университет, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

30 января 2023 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2023 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2023 г.

Ключевые слова

Единая система публичной власти в субъектах Российской Федерации, государственная власть, уровни публичной власти

Характеристика современных подходов к пониманию единой системы публичной власти в нашей стране с точки зрения ее содержательной и уровневой составляющей не позволяет вести речь об однообразии взглядов, позиций и понимания данной правовой конструкции как на уровне доктринальных исследований, так и на уровне творчества. Проблема усугубляется и тем фактом, что федеральный законодатель, развивая нормативные основы единой системы публичной власти на уровне отдельных федеральных законов, существенным образом расширяет конституционно установленные границы этой системы, во многом не учитывая уже ранее высказанные правовые позиции Конституционного Суда РФ о конституционно-правовой сущности публичной власти. В рамках настоящего исследования предпринята попытка аргументировать необходимость установить соотношения конституционных принципов «единой системы государственной власти» и «единой системы публичной власти» с позиции философских категорий целого и части, что способствует пониманию системы органов публичной власти в субъекте Российской Федерации как составляющей единственно существующей системы государственной власти в Российской Федерации, которая, в свою очередь, является частью создаваемой в России наряду с органами местного самоуправления единой системы публичной власти.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF THE UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC POWER IN THE RUSSIAN FEDERATION (REGIONAL ASPECT)

Oleg A. Kozhevnikov^{1,2}, Alexander V. Chuklin³

¹ Ural State Law University, Yekaterinburg, Russia

² Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russia

³ Siberian Law University, Omsk, Russia

Article info

Received –

2023 January 30

Accepted –

2023 June 20

Available online –

2023 September 20

Keywords

Unified system of public power in the subjects of the Russian Federation, state power, levels of public power

Within the framework of this study, theoretical approaches to understanding public power in the context of various areas of scientific knowledge are analyzed. In the course of this work, attention is drawn to the constitutional approach, according to which the unified system of public power in the Russian Federation includes two independent, but interacting levels: state and municipal. In this regard, it is noted that the federal legislation adopted in the development of constitutional provisions significantly expands this approach and actually establishes a three-level system of public power. As a consequence, the problem of substantiating the existence of a unified system of public power in the subjects of the Russian Federation is being actualized. Using the system-logical method of research, the provisions of Federal Law No. 414-FZ of December 21, 2021 "On the general principles of the organization of public power in the Subjects of the Russian Federation", which normatively establish the category of a unified system of public power in the subject of the Russian Federation, are analyzed in the work. Certain provisions of the said federal law are not fully consistent with each other and with other federal legislation, including with regard to the constitutional and legal understanding of the unified system of public power. At the same time, attention is drawn to the fact that the territorial principle cannot underlie the allocation of an independent regional level of public power, since the derivation of public power from the understanding of "state" and "statehood", on the basis of equality of the subjects

of the Russian Federation as a constitutional principle, makes it impossible to have a different ratio of intra-system connections in the systems of public power in the subjects of the Russian Federation.

The formal legal approach made it possible to trace the dynamics of changes in the constitutional (statutory) legislation of the subjects of the Russian Federation, depending on the understanding of the place of state authorities of the subjects of the Russian Federation in the unified system of public power. Various normative variations of the constitutional (statutory) legislation of the subjects of the Russian Federation, aimed at bringing it into line with the same constitutional text, indicates the absence of an unambiguous and uniform understanding of the place of the system of state authorities of the subjects of the Russian Federation in the unified system of public power in the country.

Thus, it is noted that the development of a uniform approach based on the positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, which are mandatory for all subjects of legislative activity, to the content of the category "unified system of public power in the Russian Federation" is fully capable of ensuring the goal of its formation stated in Part 3 of Article 132 of the Constitution of the Russian Federation in compliance with all constitutional principles and norms. In this regard, within the framework of the unified system of public power in Russia, we should not talk about independent unified systems of public power in the subjects of the Russian Federation, but should focus on the formation of a unified system of public power throughout the territory of our state.

1. Введение. Постановка проблемы уровня отражения системы публичной власти

В настоящее время конституционно-правовая действительность переживает эпоху глубокой модернизации. Основу этой модернизации заложили поправки к Конституции РФ 2020 г.¹

Поправки к Конституции РФ 2020 г. носят комплексный характер, в рамках которых прослеживается уточнение конституционно-правового статуса Российской Федерации с учетом особой защиты суверенитета и ее территориальной целостности, с учетом признания исторически сложившегося государственного единства и особых социально-экономических обязанностей государства. Данные положения направлены на конкретизацию ст. 2 Основ конституционного строя, согласно которой признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью именно государства.

Появление в Конституции РФ норм, касающихся функционирования единой системы публичной власти в Российской Федерации, дало небывалый толчок научным исследованиям по вопросам обоснования необходимости данной системы, ее структурного и фактического содержания. За последние три года, с момента вступления в силу поправок в Конституцию РФ, термин «публичная власть» и смежные с ней категории исследуются с различных сторон: с точки зрения общетеоретических позиций

(например, Е.В. Комбарова [1]), с учетом рассмотрения вопросов политологического и юридического содержания данного понятия (например, А.Ф. Малый [2]), в рамках структурной идентификации ее организационных форм (например, С.А. Авакьян, выделяющий государственную власть, общественную власть и власть местного самоуправления как общественно-государственную власть [3]), в том числе в контексте конституционного принципа народовластия (например, О.Н. Мигущенко [4]), с учетом поиска эффективной основы ее функционирования (например, И.А. Алексеев, А. М. Цалиев [5], Г.Н. Чеботарев [6]).

Конечно, нельзя не упомянуть о подходе В.Е. Чиркина к пониманию «публичной власти» как отражении власти территориального публичного коллектива [7]. Огромный интерес исследователей прикован к появившейся конституционно-правовой категории «единая система публичной власти в Российской Федерации». В связи с этим акцентируется внимание на дискуссионных аспектах нормативной регламентации указанного понятия (О.А. Кожевников, А.Н. Костюков, А.А. Ларичев [8]), рассматриваются вопросы места и роли местного самоуправления в единой системе публичной власти (например, О.А. Кожевников [9], О.А. Андреева [10], Е.В. Гриценко [11], Н.М. Добрынин [12]).

¹ Российская газета. 2020. 16 марта. № 55.

Такой интерес исследователей не случаен, поскольку, обращаясь к тексту Конституции РФ, закрепляющему конституционно-правовые основы единой системы публичной власти, нельзя не обратить внимание, что соответствующие нормы о единой системе публичной власти в значительной степени содержатся в гл. 8 «Местное самоуправление». Так, ч. 3 ст. 132 Конституции РФ прямо предусматривает, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Логическое и нормативно-системное толкование данных положений позволяет вести речь о необходимости понимания института единой системы публичной власти, в первую очередь, в контексте взаимодействия государственной власти с органами местного самоуправления.

Не вызывает никакого сомнения, что при буквальном толковании ч. 3 ст. 132 мы со всей очевидностью можем утверждать о наличии двух уровней единой системы публичной власти в стране: государственный уровень и уровень муниципальной власти. Такое восприятие единой системы публичной власти в настоящее время находит отражение во многих научных подходах к данному феномену правовой действительности (например, Е.Ю. Киреева, Л.А. Нудненко [13], И.В. Захаров [14], И.В. Гончаров [15], А.В. Безруков [16], А.Н. Писарев [17]).

В этом качестве единая система публичной власти предстает как совокупность относительно обособленных и самостоятельно структурируемых подсистем, которыми являются государственный и муниципальный уровни реализации соответствующей власти народа. В данном контексте возникает множество вопросов, только отвечая на которые можно познать природу единой системы публичной власти с точки зрения ее генетических характеристик.

Конституционно-правовое обоснование правовому институту «единая система публичной власти» можно найти в различных решениях Конституционного Суда РФ, а также в Заклучении Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3², где прямо указывается на производность категории «единая система публичной власти» от основополагающих понятий «государственность» и «государство», а базовыми принципами конституционно-правового понимания указанных понятий определены положе-

ния о единственном источнике власти в России – ее многонациональном народе, являющемся носителем суверенитета, распространяющимся на всю территорию России, а также положения о России как демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления. В конечном итоге категория «единая система публичной власти» необходима для отражения государственного единства Российской Федерации и обуславливает применимость к местному самоуправлению указанных конституционно-правовых характеристик российского государства.

В этих основополагающих конституционно-правовых источниках система публичной власти всегда определяется с точки зрения двухуровневой ее организации: государственного и муниципального уровней. В этой связи встает закономерный вопрос о возможности и необходимости существования системы публичной власти в субъектах Российской Федерации как самостоятельного уровня публичной власти в стране или же следует вести речь только о единой системе публичной власти в Российской Федерации, поскольку интерес многонационального народа России отражается в понятии «государство», которым и является Россия в целом? Стоит ли вести речь о нескольких системах публичной власти в стране как отражение различных самостоятельных уровней публичной власти (общефедерального и регионального)?

2. Конституционно-правовые подходы к пониманию единой системы публичной власти в субъектах Российской Федерации

В научной литературе предпринимаются многочисленные попытки анализа отдельных аспектов проблематики, связанной с пониманием единой системы публичной власти в субъектах Российской Федерации.

Например, А.В. Блещик, анализируя содержание понятия «единая система публичной власти», приходит к выводу, что федеральные государственные органы являются неотъемлемой частью единой системы публичной власти в субъекте Российской Федерации [18]. Хотя А.В. Блещик и говорит об отсутствии собственных систем публичной власти в каждом публично-правовом образовании, в том числе и в субъектах Российской Федерации, тем не менее содержательному анализу подвергается именно «единая система публичной власти в субъекте Российской Федерации».

² Российская газета. 2020. 17 марта. № 56.

В.А. Лебедев при рассмотрении органов государственной власти субъектов Российской Федерации пришел к выводу о необходимости принятия закона «Об органах публичной власти в Российской Федерации», в котором найдет отражение система публичной власти субъекта Российской Федерации, включающая в себя орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, федеральные органы государственной власти, расположенные на территории субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные объединения граждан [19]. Как мы видим, В.А. Лебедев придерживается наиболее широкого подхода к пониманию публичной власти.

М.Н. Кобзарь-Фролова, рассматривая систему органов публичной власти Российской Федерации, выделяет элементы такой системы (федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, вся совокупность органов местного самоуправления), являющиеся своего рода подсистемами единой системы публичной власти [20]. Примечательно, что система органов государственной власти субъектов Российской Федерации раскрывается как самостоятельная подсистема единой системы публичной власти в России, на необходимость закрепления в законодательстве отдельного правового института единой системы публичной власти в субъекте Российской Федерации не указывается.

В рамках нормативно-правового анализа категории «единая система публичной власти в субъектах Российской Федерации» примечательно соотношение положений Конституции РФ, Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»³ (далее – ФЗ № 394) и Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁴ (далее – ФЗ № 414).

Следует отметить, что анализ отдельных проблем, связанных с содержанием ФЗ № 414, предпринят О.А. Кожевниковым, А.Н. Костюковым, А.А. Ларичевым, детально раскрывшими целевой характер формирования единой системы публичной власти, в том числе с учетом проблематики единой системы публичной власти в субъектах Российской Федерации [8].

Вместе с тем указанные работы говорят о несомненной актуальности данной тематики и необходимости ее дальнейшего детального рассмотрения с учетом как научного подхода, так и реального воплощения ее базовых понятий в правовой действительности.

Нормативно-правовое закрепление конституционно-правовой категории «единая система публичной власти» не отражает не только однообразного понимания цели создания данной системы, но и ее содержательной стороны. Во многом этому способствует противоречивость самого конституционного законодательства.

Конституция РФ закрепляет двухуровневый подход к системе публичной власти. Уровень органов государственной власти предстает как единая подсистема, не расчлененная в зависимости от территориальной принадлежности, в основе которой находится конституционно-правовой принцип единства системы государственной власти (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ). На необходимость объективного сочетания конституционно установленных принципов «единства системы государственной власти» и «единства системы публичной власти» указывалось А.Н. Чертковым [21], на необходимость соотношения публичной власти и государственной власти в контексте местного самоуправления – В.А. Щепачевым [22]. Считаем, что данные системы не конкурируют между собой, а соотносятся как философские категории целого и части. В ином случае следует признавать рассогласованность конституционно-правового регулирования.

Если же обратить внимание на нормативную регламентацию данного подхода на уровне федерального законодательства, то нельзя не заметить очевидное расширение границ конституционного подхода.

В ФЗ № 394 речь идет о единой системе публичной власти в Российской Федерации, а в ФЗ № 414 – в большей степени, соответственно, о единой системе публичной власти в субъектах Российской Федерации. ФЗ № 414 в ст. 1 закрепляет положения, направленные на регулирование организации публичной власти в субъектах Российской Федерации. В ч. 3 ст. 1 указанного федерального закона приводится характеристика субъектного состава органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, к которым отно-

³ Российская газета. 2020. 11 дек. № 280.

⁴ Российская газета. 2021. 27 дек. № 294.

сятся федеральные органы государственной власти и иные федеральные государственные органы, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, иные государственные органы субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, действующие на территории субъекта Российской Федерации. Статья 4 ФЗ № 414 регламентирует отношения, касающиеся органов государственной власти субъекта Российской Федерации в единой системе публичной власти в России. Таким образом, даже в самом ФЗ № 414 понятийно присутствует как единая система публичной власти в России, так и единая система публичной власти в субъектах Российской Федерации, что не придает однозначности в вопросе понимания и соотношения данных правовых категорий. При этом, если сравнить субъектный состав органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, с составом органов, закрепленных в ч. 1 ст. 2 ФЗ № 394, устанавливающей понятие единой системы публичной власти в России, то увидим их полное сходство (тождественность). Таким образом, получается, что различия двух систем лишь в территории действия соответствующих органов власти.

Важно учитывать, что с точки зрения системного подхода любая система не сводится лишь к совокупности ее элементов. Целостной системе присущи свойства, которые отсутствуют у ее элементов, а приобретает она их за счет своеобразия связей между элементами такой системы. По большому счету, именно свойства системы, не сводимые к свойствам ее элементов, позволяют вести речь о целостности такой системы и ее неповторимости, ее самодостаточности.

Федеративный характер российского государства обуславливает конституционно-правовое равенство субъектов Российской Федерации. В условиях такого равенства территория субъектов Российской Федерации не может являться тем критерием, который позволит определить принципиально иной характер связей между органами публичной власти. Конституционный принцип равенства субъектов Российской Федерации и принцип государственного единства, территориальной целостности диктуют единообразие функциональной и институциональной основы деятельности органов публичной власти в рамках единой системы. Упоминание территории действия органов публичной власти как основополагающего критерия выделения единой системы публичной власти в субъектах Российской Федерации, позволяет обратить внимание на то, что субъект Рос-

сийской Федерации в данной формуле понимается как административно-территориальное образование, а не как субъект федеративного государства. В данном контексте важно не перейти черту и оставаться в пределах ст. 1 Конституции РФ. Доктринальное рассмотрение категории «единая система публичной власти» должно оставаться в рамках федеративной концепции нашего государства и не должно создавать потенциальную возможность практической централизации органов, входящих в указанную систему, за счет отождествления субъектов Российской Федерации с административно-территориальными образованиями.

Помимо изложенного в ФЗ № 414, нет четкого понимания, что считать уровнями публичной власти. В ч. 6 ст. 1 ФЗ № 414 под уровнями публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. При этом в п. 6 ч. 1 ст. 2 ФЗ № 414 сформулирован принцип деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъектах Российской Федерации, который заключается в согласованном функционировании и взаимодействии данных органов на федеральном, региональном, муниципальном уровнях. По всей видимости, имеются в виду уровни публичной власти, но отождествляются они не с органами публичной власти, а с территориями их функционирования и взаимодействия.

Таким образом, полагаем, что региональный и муниципальный уровни в ФЗ № 414 рассматриваются, прежде всего, в административно-территориальном контексте, что во многом вступает в противоречие с федеративной природой государства и самостоятельностью местного самоуправления [23].

Не способствует однозначному подходу к познанию единой системы публичной власти и ее толкование как принципа деятельности соответствующих органов (п. 5 ч. 1 ст. 2 ФЗ № 414). С одной стороны, как мы уже отмечали, единая система публичной власти определяется через совокупность органов, в нее входящих. С другой стороны, единая система публичной власти есть принцип деятельности этих же самых органов. Получается, что органы, входящие в единую систему публичной власти, должны действовать с учетом единой системы публичной власти. В такой ситуации очевидно, что перенасыщение указанным понятием нормативно-правового материала затрудняет его доктринальную оценку, не позволяет выстроить четкую логичную концепцию единой системы публичной власти и тем самым осу-

ществовать гносеологический анализ данной конституционно-правовой категории.

Проблема противоречивости конституционного законодательства не позволяет субъектам Российской Федерации однообразно подойти к подготовке поправок в свои конституции (уставы). Причем ряд субъектов Российской Федерации вносили изменения в конституции (уставы) после принятия поправок в Конституцию, но до принятия ФЗ № 414, а другие – уже после принятия указанного закона. При этом разница нормативного материала в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации наглядно показывает неоднозначность восприятия конституционных положений и ФЗ № 414.

Так, ч. 1 ст. 56 Устава Новосибирской области⁵, которая редактировалась до принятия ФЗ № 414, закрепляет, что органы местного самоуправления и органы государственной власти Новосибирской области входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Данные положения в точности (даже с учетом последовательности перечисления элементов системы) повторяют ч. 3 ст. 132 Конституции РФ и акцентируют внимание на единой системе публичной власти в России.

А, например, ст. 9 Устава (Основного закона) Томской области⁶, которая редактировалась уже после принятия ФЗ № 414, закрепляет, что органы государственной власти Томской области, иные государственные органы Томской области, органы местного самоуправления муниципальных образований Томской области входят в единую систему публичной власти в Томской области. В данном случае мы видим отражение единой системы публичной власти в субъекте Российской Федерации.

Примечателен опыт внесения изменений в уставное законодательство Свердловской области. После принятия поправок в Конституцию РФ в точном соответствии с ч. 3 ст. 132 Конституции РФ были подготовлены изменения в Устав Свердловской области⁷, и в ст. 10 появилась ч. 3, полностью соответствующая Конституции РФ. В дальнейшем после принятия ФЗ № 414 вновь были подготовлены изменения в Устав Свердловской области, в рамках которых ст. 8 была изменена, и в настоящее время она за-

крепляет, что органы государственной власти Свердловской области, иные государственные органы Свердловской области, органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, входят в единую систему публичной власти в России. Можно предположить, что в данном случае за основу взята ч. 1 ст. 1 ФЗ № 414, а не его ч. 3 ст. 1, устанавливающая новое понятие единой системы публичной власти в субъектах Российской Федерации.

В любом случае мы видим, что при подготовке изменений конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации за основу берется ФЗ № 414, а не положения Конституции РФ непосредственно.

Еще одной проблемой ФЗ № 414 можно считать изменившуюся по сравнению с ранее действовавшим законодательством концепцию системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Если ранее систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации возглавлял высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, то в рамках ФЗ № 414 именно высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации осуществляет руководство исполнительной властью в субъекте Российской Федерации (ч. 1 ст. 20). Высший же исполнительный орган субъекта Российской Федерации является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и уже не возглавляет систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (ч. 1 ст. 32). Таким образом, с одной стороны, статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации стал более определен, в том числе и с позиции теории разделения властей, но, с другой стороны, статус высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации значительно понижен.

Кроме того, иные нормы ФЗ № 414 относительно правового положения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации все-таки не позволяют с достаточной определенностью очертить круг его полномочий, который и ранее не был в полной мере однозначно определен [24]. В ч. 6 ст. 20 ФЗ № 414 закреплено, что в соответствии с принципом единства системы публичной власти высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации одно-

⁵ Советская Сибирь. 2005. 29 апр. № 81.

⁶ Томский вестник. 1995. 30 авг. № 154.

⁷ Областная газета. 2010. 24 дек. № 466–467.

временно замещает государственную должность Российской Федерации и государственную должность субъекта Российской Федерации. Данная формулировка порождает множество вопросов: во-первых, какие обязанности накладывает на высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации замещение им государственной должности Российской Федерации; во-вторых, как такое положение соответствует федеративной природе нашего государства [25]; в-третьих, при регламентации субъектом Российской Федерации деятельности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не вторгается ли субъект Российской Федерации в сферу действия исключительного ведения Российской Федерации?

Создается впечатление, что скоро в ФЗ № 414 будут внесены изменения, конкретизирующие отдельные аспекты реализации принципа единой системы публичной власти применительно к системе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

3. Выводы

Учитывая позицию Конституционного Суда РФ о конституционно-правовых подходах, на которых

основывается понимание категории «единая система публичной власти», а именно понятия «государство» и «государственность», суверенитет многонационального народа России, государственное единство страны, считаем наиболее приемлемым вести речь именно о единой системе публичной власти в России как о единой конституционно-правовой категории. При этом, с позиции регионального аспекта проблематики единой системы публичной власти, считаем, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации включены в эту систему как составляющее звено единой системы государственной власти в России. Именно такой подход вытекает непосредственно из положений Конституции РФ и не должен расширяться в нормах федерального законодательства.

Только единая система публичной власти в Российской Федерации с непротиворечивым базовым нормативным материалом в полной мере способна в качестве своего фундаментального основания функционирования иметь весь спектр конституционных принципов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Комбарова Е. В. Публичная власть как основа демократического конституционного строя: теоретико-правовые аспекты / Е. В. Комбарова // Уральский форум конституционалистов / отв. ред. М. С. Саликов. – Екатеринбург : Ур. гос. юрид. ун-т им. В.Ф. Яковлева, 2022. – Вып. 7. – Ч. 1. – С. 47–56.
2. Малый А. Ф. О правовом содержании понятия «публичная власть» / А. Ф. Малый // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 7. – С. 8–12.
3. Современные проблемы организации публичной власти : моногр. / рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. – М. : Юстицинформ, 2014. – 596 с.
4. Мигущенко О. Н. Народовластие и единая система публичной власти / О. Н. Мигущенко // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2022. – № 2. – С. 5–10.
5. Алексеев И. А. Об усилении эффективности деятельности органов публичной власти / И. А. Алексеев, А. М. Цалиев // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 6. – С. 25–30.
6. Чеботарев Г.Н. Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации / Г. Н. Чеботарев // Российский юридический журнал. – 2020. – № 6. – С. 9–17. – DOI: 10.34076/2071-3797-2020-6-9-17.
7. Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе / В. Е. Чиркин // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 12–15.
8. Кожевников О. А. Единая система публичной власти: дискуссионные аспекты нормативной регламентации / О. А. Кожевников, А. Н. Костюков, А. А. Ларичев // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 49–62. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).49-62.
9. Кожевников О. А. Местное самоуправление в системе публичной власти: новое конституционное измерение / О. А. Кожевников // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 10. – С. 23–26.
10. Андреева О. А. Местное самоуправление в системе российской публичной власти: механизмы трансформации и легитимации / О. А. Андреева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2021. – № 9. – С. 26–29.

11. Гриценко Е. В. Что же останется от местного самоуправления в единой системе публичной власти? (Проблемы законодательной интерпретации конституционных поправок) / Е. В. Гриценко // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 5. – С. 50–57.
12. Добрынин Н. М. Конституционный принцип единства системы публичной власти: к вопросу об эволюции муниципального управления в России / Н. М. Добрынин // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 11. – С. 13–20.
13. Киреева Е. Ю. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в системе публичной власти / Е. Ю. Киреева, Л. А. Нудненко // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 3. – С. 62–67.
14. Захаров И. В. К вопросу о соотношении государственной власти и местного самоуправления в единой системе публичной власти / И. В. Захаров // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 11. – С. 21–25.
15. Гончаров И. В. Об участии органов государственной власти Российской Федерации в формировании органов местного самоуправления в условиях единой системы публичной власти / И. В. Гончаров // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 10. – С. 51–54.
16. Безруков А. В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России / А. В. Безруков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 6. – С. 23–28.
17. Писарев А. Н. Местное самоуправление как особая форма системы единой публичной власти: теоретико-правовое исследование в свете конституционной реформы-2020 / А. Н. Писарев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 6. – С. 35–39.
18. Блещик А. В. К вопросу о содержании понятия «единая система публичной власти в субъекте Российской Федерации» / А. В. Блещик // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 12. – С. 16–21.
19. Лебедев В. А. Органы государственной власти субъектов РФ как элемент единой системы публичной власти современной России / В. А. Лебедев // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 8. – С. 40–43.
20. Кобзарь-Фролова М. Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие / М. Н. Кобзарь-Фролова // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – Т. 18, № 2. – С. 192–203. – DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-2-192-203.
21. Чертков А. Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия / А. Н. Чертков // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 10. – С. 19–23.
22. Щепачев В. А. Конституция Российской Федерации 2020 г.: местное самоуправление в единой системе публичной власти / В. А. Щепачев // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 12. – С. 30–36.
23. Гриценко Е. В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года / Е. В. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. – 2020. – № 4. – С. 80–97.
24. Степанова А. А. Заметки о высшем должностном лице субъекта Федерации / А. А. Степанова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 7. – С. 30–35.
25. Гриценко Е. Закон об «обнулении» сроков полномочий губернаторов: что ждет российский федерализм и местное самоуправление / Е. Гриценко, В. Кряжков, О. Брежнев, И. Лексин, Н. Малютин // Закон. – 2021. – № 12. – С. 20–32.

REFERENCES

1. Kombarova E.V. Public power as the basis of the democratic constitutional system: theoretical and legal aspects, in: Salikov M.S. (ed.). *Ural'skii forum konstitutsionalistov*, Yekaterinburg, Ural State Law University Publ., 2022, iss. 7, pt. 1, pp. 47–56. (In Russ.).
2. Maly A.F. On the legal content of the concept of "public power". *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2020, no. 7, pp. 8–12. (In Russ.).
3. Avakyan S.A. (ed.). *Modern problems of the organization of public power*, Monograph. Moscow, Yustitsinform Publ., 2014. 596 p. (In Russ.).
4. Migushchenko O.N. Democracy and the unified system of public power. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy = Municipal service: legal issues*, 2022, no. 2, pp. 5–10. (In Russ.).

5. Alekseev I.A., Tsaliev A.M. On strengthening the effectiveness of the activities of public authorities. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2022, no. 6, pp. 25–30. (In Russ.).
6. Chebotarev G.N. Constitutional and legal mechanisms of formation of a unified system of public power in the Russian Federation. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian Law Journal*, 2020, no. 6, pp. 9–17. DOI: 10.34076/2071-3797-2020-6-9-17. (In Russ.).
7. Chirkin V.E. Public power in modern society. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2013, no. 4, pp. 12–15. (In Russ.).
8. Kozhevnikov O.A., Kostyukov A.N., Larichev A.A. Unified system of public power: debatable aspects of regulatory regulation. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 49–62. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).49-62. (In Russ.).
9. Kozhevnikov O.A. Local self-government in the system of public power: a new constitutional dimension. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2020, no. 10, pp. 23–26. (In Russ.).
10. Andreeva O.A. Local self-government in the system of Russian public power: mechanisms of transformation and legitimization. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2021, no. 9, pp. 26–29. (In Russ.).
11. Gritsenko E.V. What will remain of local self-government in the unified system of public power? (problems of legislative interpretation of constitutional amendments). *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2022, no. 5, pp. 50–57. (In Russ.).
12. Dobrynin N.M. Constitutional principle of unity of the system of public power: on the evolution of municipal government in Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2022, no. 11, pp. 13–20. (In Russ.).
13. Kireeva E.Yu., Nudnenko L.A. Constitutional and legal bases of interaction of local self-government bodies with state authorities in the system of public power. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2022, no. 3, pp. 62–67. (In Russ.).
14. Zakharov I.V. On the question of the correlation of state power and local self-government in the unified system of public power. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2022, no. 11, pp. 21–25. (In Russ.).
15. Goncharov I.V. On the participation of state authorities of the Russian Federation in the formation of local self-government bodies in the conditions of a unified system of public power. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2022, no. 10, pp. 51–54. (In Russ.).
16. Bezrukov A.V. State and municipal power in the system unified public authority of Russia. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2015, no. 6, pp. 23–28. (In Russ.).
17. Pisarev A.N. Local self-government as a special form of the unified public power system: a theoretical and legal study in the light of constitutional reform-2020. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2020, no. 6, pp. 35–39. (In Russ.).
18. Bleshchik A.V. On the question of the content of the concept of "a unified system of public power in a subject of the Russian Federation". *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2022, no. 12, pp. 16–21. (In Russ.).
19. Lebedev V.A. Public authorities of the subjects of the Russian Federation as an element of the unified system of public power in modern Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2021, no. 8, pp. 40–43. (In Russ.).
20. Kobzar-Frolova M.N. System of public authorities The authorities of the Russian Federation: concept, characteristic features, interaction. *Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie = Siberian Legal Review*, 2021, vol. 18, no. 2, pp. 192–203. DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-2-192-203. (In Russ.).
21. Chertkov A.N. Public power: composition, unity and essence of interaction. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2020, no. 10, pp. 19–23. (In Russ.).
22. Shchepachev V.A. Constitution of the Russian Federation 2020: Local Self-government in the unified system of public power. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2021, no. 12, pp. 30–36. (In Russ.).

23. Gritsenko E.V. Federalism and local self-government in the light of the Russian constitutional reform of 2020. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2020, no. 4, pp. 80–97. (In Russ.).

24. Stepanova A.A. Notes on the highest official of the subject of the Federation. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2015, no. 7, pp. 30–35. (In Russ.).

25. Gritsenko E., Kryazhkov V., Brezhnev O., Leksin I., Malyutin N. The law on "zeroing" the terms of office of governors: what awaits Russian federalism and local self-government. *Zakon = Statute*, 2021, no. 12, pp. 20–32. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Кожевников Олег Александрович – доктор юридических наук, профессор, ¹профессор кафедры конституционного права, ²профессор кафедры конституционного и международного права

¹ Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева

² Уральский государственный экономический университет

¹ 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

² 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта / Народной Воли, 62/45

E-mail: jktu1976@yandex.ru

ORCID: 0000-0003-1371-7249

SPIN-код РИНЦ: 1494-4895; AuthorID: 346061

Чуклин Александр Владимирович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права

Сибирский юридический университет

644010, Россия, г. Омск, ул. Короленко, 12

E-mail: chuklinal@yandex.ru

ORCID: 0000-0002-8206-3931

РИНЦ AuthorID: 580729

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Oleg A. Kozhevnikov – Doctor of Law, Professor;

¹Professor, Department of Constitutional Law; ²Professor, Department of Constitutional and International Law

¹ Ural State Law University

² Ural State University of Economics

¹ 21, Komsomol'skaya ul., Yekaterinburg, 620137, Russia

² 62/45, 8 Marta / Narodnoi Voli ul., Yekaterinburg, 620144, Russia

E-mail: jktu1976@yandex.ru

ORCID: 0000-0003-1371-7249

RSCI SPIN-code: 1494-4895; AuthorID: 346061

Alexander V. Chuklin – PhD in Law, Associate Professor, Department of Constitutional and Administrative Law Siberian Law University

12, Korolenko ul., Omsk, 644010, Russia

E-mail: chuklinal@yandex.ru

ORCID: 0000-0002-8206-3931

RSCI AuthorID: 580729

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Кожевников О.А. Конституционно-правовые основы единой системы публичной власти в Российской Федерации (региональный аспект) / О.А. Кожевников, А.В. Чуклин // Правоприменение. – 2023. – Т. 7, № 3. – С. 55–64. – DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).55-64.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kozhevnikov O.A., Chuklin A.V. Constitutional and legal foundations of the unified system of public power in the Russian Federation (regional aspect). *Pravoprime-nenie = Law Enforcement Review*, 2023, vol. 7, no. 3, pp. 55–64. DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).55-64. (In Russ.).

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И ОТЛИЧИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.П. Дёмин

Северный институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), г. Петрозаводск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

28 декабря 2022 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2023 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2023 г.

Ключевые слова

Разделение властей, исполнительная власть, публично-правовые образования, административно-правовой статус, федеральный орган исполнительной власти, государственное управление, территориальный орган, закон, подзаконный акт

Исследуются нормы действующего административного законодательства, на основании которых в перспективе возможно совершенствование организационно-правовых форм деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Предметом анализа избран дисбаланс в правовом регулировании их административно-правового статуса, вследствие которого управленческая деятельность становится нетранспарентной. Обосновано, что модернизация деятельности органов публичной власти требует формирования унифицированной структуры территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, определенной законом, а не подзаконными актами. Приводятся рекомендации по оптимизации структуры вертикали исполнительной власти, адекватные современной социально-экономической ситуации.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORMS AND DIFFERENCES IN THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE TERRITORIAL BODIES OF THE FEDERAL EXECUTIVE AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Andrey P. Demin

Northern Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia), Petrozavodsk, Russia

Article info

Received –

2022 December 28

Accepted –

2023 June 20

Available online –

2023 September 20

Keywords

Separation of powers, executive power, public law formations, administrative-legal status, federal executive body, public administration, territorial body, law, by-law

The subject of the study is the norms of administrative legislation regulating the territorial features of public administration in Russia. The chosen topic receives a certain update against the background of the formation of the definition of "system of public authority", which is not fully covered at the doctrinal level. The purpose of the study is to assess the current state of legal regulation of the activities of territorial bodies of federal executive bodies. In the context of the functioning of the power vertical, there is a need to unify their administrative and legal status, since the unity of the public authority system is the achieved result of the constitutional reform of 2020.

Methodology and research methods. As the basis of the research methodology, the author chose the formal legal method, based on the established principles of dialectical cognition. With its help, the non-transparency of the organization of territorial bodies exercising the fullness of state administration in the subjects of the federation was revealed.

The main scientific results of the study are built around the hypothesis of excessive institutionalization of the territorial and central divisions of the executive authorities with the priority of subordinate legal regulation. It has been proved that in this case, both the efficiency of public administration and the trust in public law institutions on the part of civil society may decrease.

Conclusions. Based on the legal nature of the territorial bodies of the federal executive authorities, it can be concluded that they are in hierarchical subordination, but at the same time they are endowed with the full implementation of the powers attributed by law to their jurisdiction. In the absence of a single normative act that would detail the constitutional foundations for the exercise of public authority, most of them are established in the manner prescribed by the normative act issued by the entity that manages the activities of the relevant federal executive authority. This practice has hidden defects that reduce the effectiveness of public administration. The best way to create a transparent mechanism of public administration is to abandon the practice of legal regulation of the administrative and legal status of the territorial bodies of federal executive authorities by by-laws. By-laws may have a certain potential in terms of the distribution of powers within the structure of the territorial body of the federal executive authority, however, "status" norms should be present in the provisions of a separate federal law regulating the procedure for the establishment, transformation and liquidation of the territorial bodies of the federal executive authority.

1. Введение

Система административно-правовых средств, обеспечивающих эффективное функционирование исполнительной власти, в идеале должна гарантировать как сбалансированное государственное управление, так и обособленность публично-правовой и частно-правовой сфер общественных отношений. На вопросы совершенствования государственного управления справедливо обратил внимание Президент России В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 г., которое стало отправной точкой для масштабной конституционной реформы, определившей долгосрочные перспективы развития государства¹. Уровневый механизм государственного управления, сформированный в соответствии с положениями Конституции РФ 1993 г., не в полном объеме учитывал современные реалии, поэтому его модернизация во время конституционной реформы была неизбежной.

Учеными-административистами обоснована необходимость формирования комфортного взаимодействия между обществом и государством [1, с. 6], совершенствования территориальных основ федерального государственного управления [2, с. 143], унификации конституционно-правовых моделей взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами государственной власти [3,

с. 121]. Получили осмысление и конституционные основы взаимодействия между центральными и федеральными звеньями федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ) [4, с. 198–199]. Однако аспекты, приведенные выше, детально в современной юридической литературе не исследованы и раскрыты только фрагментарно – в контексте их устойчивости [5], реализации отдельных функций [6], организационных отношений внутри системы [7]. Достаточно интересно, что необходимость принятия отдельного федерального закона, регламентирующего основы организации системы ФОИВ, была обоснована фактически сразу же после ее учреждения подзаконным актом (президентским указом) и до настоящего времени обладает научной актуальностью [8–10].

Система и структура органов исполнительной власти были созданы в 2004 г., для чего был издан специальный указ главы государства². В последующий период ее параметры корректировались в общей сложности 17 раз, однако этот процесс носил точечный характер. В тексте указа присутствует отсылка к конституционным положениям и нормам Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»³; приводится перечень государственных функций, которые рассредоточены между ФОИВ. Однако вопросам их территориальной организации и осуществлению управле-

¹ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 г. // Российская газета. 2020. 16 янв.

² Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (по сост. на 20 ноября 2020 г.) // Российская газета. 2004. 10 марта.

³ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (принят Гос. Думой РФ 11 апреля 1997 г.) (по сост. на 28 декабря 2016 г., утратил силу) // Российская газета. 1997. 18 дек.

ния в пределах предоставленной компетенции существенного внимания в этом документе не уделяется, вследствие чего можно констатировать его рамочный характер.

В связи с изложенным представляется необходимым обратиться к исследованию административно-правового статуса территориальных органов ФОИВ. Тема исследования значительно актуализируется во взаимосвязи с особенностями организации их деятельности и оценки эффективности реализации возложенных на них функций и полномочий.

2. Организация деятельности ФОИВ и их территориальных органов в современных социально-экономических реалиях

В ходе конституционной реформы 2020 г. был поставлен ряд амбициозных целей, достижение которых невозможно в отсутствие эффективно функционирующей системы органов государственного управления. Ее эффективность может получить оценку несколькими способами: во-первых, по результатам анализа норм действующего законодательства; во-вторых, на основании результатов правоприменительной деятельности, характеризующих их активность в области выявления и пресечения правонарушений; в-третьих, на основании социологического измерения доверия органам государственной власти со стороны гражданского общества.

Применительно к нормам действующего законодательства, регламентирующим правовые основы деятельности территориальных органов ФОИВ, можно высказать следующие соображения. База для установления правового регулирования в данном случае представлена конституционными нормами, федеральными конституционными законами, федеральными законами и подзаконными нормативными актами. При этом в этих источниках уделено необходимое внимание функционированию непосредственно ФОИВ, тогда как их территориальные подразделения в сферу «статусного» правового регулирования чаще всего не попадают. Так, в силу ч. 1 ст. 112 Конституции РФ Правительство РФ разрабатывает предложения о структуре ФОИВ, которые направляет главе государства. В современной конституционно-правовой конфигурации механизма разделения властей Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие

органов публичной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), утверждает структуру ФОИВ (ст. 83 Конституции РФ), осуществляет общее руководство деятельностью Правительства РФ (ч. 1 ст. 110 Конституции РФ). В ч. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» установлены принципы наделения Правительства РФ полномочиями, относящимися к сфере исполнительной власти. В законе закреплён перечень общих полномочий Правительства РФ и 13 специфических направлений его деятельности (например, в сфере охраны окружающей среды, борьбы с преступностью и др.). При этом, например, в ст. 22 закона предусмотрено 7 полномочий Правительства в области охраны окружающей среды и природопользования, однако среди них не названы такие, которые обладают организационной направленностью. Между тем Министерство природных ресурсов и экологии и Федеральная служба по надзору в сфере природопользования включены в ту ветвь структуры ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ⁴. Из этого следует, что в перечень организационных полномочий Правительства РФ должны входить такие, которые относятся к сфере правового обеспечения их деятельности. При этом Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии утверждено постановлением Правительства РФ, в его структуре выделены только департаменты по основным направлениям деятельности. Создание территориальных органов министерства предусмотрено только в целях координации деятельности подведомственных ему федеральных служб. Для сравнения, в Федеральном законе «Об охране окружающей природной среды»⁵ содержится отсылочная норма, относящая к субъектам, осуществляющим государственное управление в области охраны окружающей среды, органы, поименованные в Конституции РФ и Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации». Соответственно, характеристика функционального предназначения и содержания полномочий этих субъектов искусственно вынесены на подзаконный уровень. Это порождает потенциальные пробелы в правовом регулировании, возможную произвольную реализацию полномочий, а также вероятное коррупциогенное воздействие на объект их

⁴ Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (по сост. на 20 октября 2022 г.) // Российская газета. 2020. 22 янв.

⁵ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей природной среды» (принят Гос. Думой 26 декабря 2001 г.) (по сост. на 26 августа 2022 г.) // Российская газета. 2002. 11 янв.

осуществления. Например, Министерством природных ресурсов и экологии утверждено Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования⁶, а также Типовое положение об ее территориальном органе⁷, а их совместными приказами – нормативные акты о территориальных органах Росприроднадзора. В свою очередь Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти⁸ содержит лишь рамочные положения и о структуре ФОИВ, и о ее территориальных органах.

Резюмируя, отметим, что основные положения, регламентирующие деятельность ФОИВ, имеют нормативную базу на конституционном или законодательном уровне, тогда как вопросы осуществления деятельности их территориальных органов замкнуты на уровень подзаконного регулирования.

Приведенный многоступенчатый механизм юридического оформления полномочий территориальных органов ФОИВ достаточно сложен, непрозрачен и создает четкие представления только об их территориальной юрисдикции. На этот недостаток уже обращали внимание исследователи [11–13]. Хотя в современный период многие административные процедуры получили упрощенную и наглядную схему осуществления, в полном объеме деятельность территориальных органов ФОИВ не алгоритмизирована. Непосредственно структура ФОИВ, которая традиционно сложилась в механизме государственного управления, включает федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства, между которыми выстроена иерархия подчиненности, позволяющая решать актуальные проблемы, возникающие при осуществлении функций управления.

Это приводит к возникновению споров административно-правового характера, при рассмотрении которых суды нередко встают на сторону хозяйствующих субъектов или граждан, обжалующих законность действий должностных лиц территориальных органов ФОИВ. Например, в 2021 г. судами рассмотрено свыше 195 тыс. административных исков,

возникающих из административных и иных публичных правоотношений, по 141 тыс. из них вынесено решение об удовлетворении заявленных требований⁹. Это означает, что, сложившийся правоприменительный стереотип (произвольное применение контрольных и надзорных полномочий территориальными органами ФОИВ) продолжает сохраняться, что приводит к непропорциональному и незаконному ограничению прав и законных интересов граждан и организаций.

Кроме того, при данных обстоятельствах доверие граждан системе органов публичной власти в целом и территориальным органам ФОИВ в частности остается недостаточно высоким [14, с. 164]. По данным социологических исследований, максимальное доверие у граждан вызывает деятельность главы государства, тогда как рейтинги ФОИВ низки, уровень институционального доверия им не превышает 48 % [15; 16].

На основании изложенного выше, можно сделать промежуточный вывод о том, что в новых социально-экономических реалиях деятельность ФОИВ получила рамочную правовую регламентацию, выполненную по общей схеме. В их внутренней структуре выделен центральный аппарат и территориальные органы, наделенные необходимым объемом полномочий в пределах субъекта федерации или федерального округа. Территориальные органы и выделенные в их структуре управления осуществляют эти полномочия, руководствуясь подзаконными актами, что снижает эффективность их деятельности или не позволяет создать представления о ней.

3. Правовая характеристика административно-правового статуса территориальных органов ФОИВ

В современный период реорганизацию системы и структуры ФОИВ можно признать соответствующей сложившейся конституционно-правовой конфигурации разделения властей. Прошедшими практическую апробацию способами модернизации оказались как образование новых ФОИВ, так и перераспределение отдельных функций или подведом-

⁶ Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования» (по состоянию на 28 декабря 2020 г.) // Российская газета. 2004. 31 авг.

⁷ Приказ Минприроды РФ от 24 марта 2020 г. № 159 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере природопользования» // Российская газета. 2020. 12 сент.

⁸ Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» (по состоянию на 18 марта 2022 г.) // Российская газета. 2005. 2 авг.

⁹ Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2021 года. М.: Судеб. департамент при Верхов. Суде РФ, 2022. С. 54.

ственности действующих ФОИВ. Упразднение части из них (например, ФСКН России в 2016 г.) не означает одновременной ликвидации соответствующих публичных функций. Для территориальных органов ФОИВ эти процедуры обладают определенной важностью, поскольку влияют на реализацию соответствующих полномочий в сфере осуществления государственного управления в определенном регионе или федеральном округе. Именно территориальные органы обеспечивают надлежащее функционирование того ФОИВ, в структуре которого они состоят, и непосредственно они должны решать задачи, отнесенные к его компетенции на определенной территории. Наличие территориальных звеньев обеспечивает оснащенность субъектов государственного управления механизмом, который способствует организации процесса исполнительно-распорядительной деятельности [17].

Понятие территориального ФОИВ на нормативном уровне не раскрыто: в п. 5.1 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти он определяется как государственный орган, находящийся в подчинении ФОИВ. В правовой доктрине понятие «орган государства» получило осмысление как звено механизма государства [18, с. 86] и как коллектив, являющийся самостоятельной частью государственного аппарата [19, с. 154].

Деятельность территориальных органов ФОИВ имеет пространственное ограничение, которым подчинен масштаб реализации функций и полномочий, предоставленных ФОИВ, подразделением которого они являются. При этом они выступают самостоятельным субъектом административно-правовых отношений, реализуя властные и организационно-распорядительные полномочия, и их деятельность чаще всего организуется на основе единоначалия. Полномочия территориального органа производны от полномочий соответствующего ФОИВ.

В научной литературе сформулированы определения территориальных органов ФОИВ, базирующиеся на признании их вертикально подчиненными структурными подразделениями ФОИВ [20, с. 10], организационно-территориального обособления и географического рассредоточения в целях реализа-

ции функций и полномочий соответствующего ФОИВ [21, с. 28], иерархической подчиненности вышестоящим органам [22, с. 161]. Содержание их административно-правового статуса можно рассмотреть с учетом традиционно сложившегося отождествления этой дефиниции с категорией административной правосубъектности. При том условии, что понятие «субъект права» обладает межотраслевой юридической природой [23, с. 35], в административном праве субъект – это участник управленческих отношений.

Соответственно, статус участника управленческих отношений регулируется нормами административного права, рассредоточенными в федеральных законах и нормативных актах органов исполнительной власти, имеющих конституционно-правовую основу и базирующихся на реализованной в государственном механизме концепции осуществления государственного управления. Составными блоками этого статуса выступают компетенция и полномочия, права и обязанности, основные направления деятельности, а также элементы публично-правовой ответственности. Правоограничения и объем ответственности перед обществом справедливо признаются необходимыми элементами административно-правового статуса территориальных органов ФОИВ [24, с. 118]. И это находит подтверждение в нормах действующего законодательства: например, в соответствии с ч. 3 ст. 8 Федерального закона «О полиции»¹⁰ на нее возложены обязанности отчитываться о своей деятельности перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов федерации, муниципальными образованиями и гражданами. В целях организационного обеспечения этой деятельности введена в действие инструкция, утвержденная приказом МВД России¹¹.

Иными словами, административно-правовой статус территориального органа ФОИВ сформировался в системе действующего правового регулирования как совокупность функциональных прав и обязанностей, посредством которых обеспечивается надлежащая реализация предоставленных законом компетенции и полномочий ФОИВ, структурным подразделением которых они являются в соответствии с нормативным актом, определяющим основные направления их деятельности. Единая система

¹⁰ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (принят Гос. Думой 28 января 2011 г.) (по сост. на 21 декабря 2021 г.) // Российская газета. 2011. 10 февр.

¹¹ Приказ МВД России от 30 августа 2011 г. № 975 «Об организации и проведению отчетов должностных лиц терри-

ториальных органов МВД России» (по сост. на 25 января 2021 г.) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов URL: <https://docs.cntd.ru/document/902298668> (дата обращения: 21.12.2022).

публичной власти как нормативное понятие в современный период не завершило эволюционного развития [25], поэтому в перспективе можно прогнозировать возникновение тенденции к определенной унификации «статусных» нормативных актов с отдачей приоритета законодательному, а не подзаконному регулированию этой проблематики. Например, учеными обоснована необходимость принятия Федерального закона «О публичной администрации в РФ» [26]; при этом предложена дефиниция «административно-публичные органы», охватывающая как ФОИВ, так и их территориальные подразделения. Несмотря на то, что использование новой терминологии не повлечет за собой кардинального изменения содержания той деятельности, к которой она применяется, данное обстоятельство позволяет предположить дальнейшее усложнение административно-правового регулирования правосубъектности как ФОИВ, так и их территориальных подразделений.

4. Организационно-правовые формы территориальных органов ФОИВ

Проанализировав особенности структуры ФОИВ, можно согласиться с авторами, утверждающими, что в ней выделены типичные и нетипичные территориальные органы [27]. Применительно ни к одним, ни к другим не установлены кардинальные различия в правовом регулировании [28]. Несмотря на многочисленные трансформации как самих ФОИВ, так и их территориальных органов, мотивированные необходимостью построения эффективной модели государственного управления [29], существенной дихотомии в управленческих и административно-правовых отношениях с их участием не возникло.

В современный период типичными территориальными органами ФОИВ выступают управления (в зависимости от подведомственности – главные, линейные, межрегиональные, региональные, территориальные), департаменты (по профилю деятельности), отделения и отделы (могут создаваться как структурные подразделения территориальных органов ФОИВ на определенном уровне). В качестве нетипичных исследователи называют военные комиссариаты и инспекции [21, с. 91–100; 30]. Как представляется, различия между ними носят терминологический характер, а сходство определяется общим принципом вертикальной подчиненности, а также юридино-техническими аспектами правовой регламентации управленческой деятельности.

Для терминологической унификации представляется логичным использовать прием, посредством

которого в структуре ФОИВ независимо от того, какой субъект осуществляет руководство их деятельностью, выделялись бы территориальные управления. В их составе, в свою очередь, возможно обособление отделов, находящихся с ними в отношениях субординации. Такая структура обладает терминологической простотой и математической точностью; при ее использовании функциональный состав полномочий территориального органа ФОИВ получил бы рассредоточение, а распределенная в пространственном аспекте компетенция ФОИВ – интеграцию и единообразную реализацию.

Государственное управление как процесс в современный период не урегулировано нормами права, поэтому оно осуществляется с использованием той правовой базы, которая создана для реализации полномочий в этой сфере. Концентрация полномочий исполнительной власти исключительно в статусе субъектов, которые имеют право ее осуществлять, требует некоторых преобразований, затрагивающих организационно-правовые формы территориальных органов ФОИВ. Те из них, которые перечислены выше (управление, отдел), могут быть названы ординарными или стандартными. В свою очередь, формирование экстраординарных или нестандартных требуется только в тех случаях, когда существует объективная потребность на определенной территории и в связи с неожиданно возникшими обстоятельствами (например, в 2022 г. такие прецеденты были на территории провозглашенных новых субъектов Российской Федерации: Донецкой и Луганской народных республик, Херсонской области).

5. Выводы

Исходя из юридической сущности территориальных органов ФОИВ, можно заключить, что они находятся в иерархической подчиненности, но при этом наделяются полнотой реализации полномочий, отнесенных законом к их подведомственности. В отсутствие единого нормативного акта, который бы детализировал конституционные основы осуществления публичной власти, большинство из них учреждаются в порядке, предусмотренном нормативным актом, изданным субъектом, осуществляющим руководство деятельностью соответствующего ФОИВ. Эта практика имеет скрытые дефекты, которые снижают эффективность государственного управления.

В подсистеме ФОИВ территориальные органы выступают основными участниками административно-правовых отношений, возникающих при осуществлении ими полномочий в области государственного управления, локализованной в пределах субъ-

екта федерации (нескольких субъектов, федерального округа). Их совокупная юрисдикция охватывает всю территорию государства, а компетенция распределяется с учетом географического (пространственного) фактора.

В целях создания прозрачного механизма государственного управления имеется потребность в унификации структуры территориальных органов ФОИВ с сохранением в ней двух стандартных единиц – управлений (на уровне субъекта федерации) и отделов (подразделений внутри управлений, наделенных профильными полномочиями, реализующимися на конкретной территории).

Наилучшим способом создания транспарентного механизма государственного управления видится отказ от практики правового регулирования административно-правового статуса территориальных органов ФОИВ подзаконными актами. Подзаконные акты могут обладать определенным потенциалом в части распределения полномочий внутри структуры территориального органа ФОИВ, однако «статусные» нормы должны присутствовать в положениях отдельного федерального закона, регулирующего порядок учреждения, преобразования и ликвидации территориальных органов ФОИВ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Соболева Ю. В. Административно-правовой статус негосударственных организаций : дис. ... д-ра юрид. наук / Ю. В. Соболева. – Саратов, 2018. – 434 с.
2. Черкасов К. В. Государственное управление на уровне федерального округа: административно-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук / К. В. Черкасов. – М., 2009. – 600 с.
3. Чураков К. В. Конституционно-правовые модели взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами государственной власти : дис. ... канд. юрид. наук / К. В. Чураков. – Белгород, 2010. – 178 с.
4. Чепрасов К. В. Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти Российской Федерации: сущность, развитие, конституционно-судебное влияние : дис. ... канд. юрид. наук / К. В. Чепрасов. – Барнаул, 2014. – 246 с.
5. Спиридонов П. Е. Современные вопросы развития системы федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации / П. Е. Спиридонов // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2019. – № 6. – С. 96–103.
6. Ведяшкин С. В. Правозащитная и правоохранительная функции федеральных органов исполнительной власти / С. В. Ведяшкин // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2019. – № 6. – С. 87–95.
7. Скворцова А. П. О системе органов исполнительной ветви власти в Российской Федерации / А. П. Скворцова, Т. Я. Конякина, С. В. Гусева // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – № 5. – С. 203–206.
8. Лапина М. А. Административная реформа: анализ первых итогов и проблем, стоящих перед субъектами исполнительной власти / М. А. Лапина // Право и политика. – 2005. – № 10. – С. 12–17.
9. Старилов Ю. Н. Система федеральных органов исполнительной власти: формирование в порядке транспарентного законотворчества или правительственных процедур? / Ю. Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». – 2016. – № 3. – С. 16–57.
10. Тихомиров Ю. А. Векторы управления в фокусе права / Ю. А. Тихомиров // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 1. – С. 136–159.
11. Мифтахов Р. Л. Факторы, влияющие на реформирование федеральных органов исполнительной власти / Р. Л. Мифтахов // Вестник экономики, права и социологии. – 2016. – № 4. – С. 158–161.
12. Кнутов А. В. Полномочия федеральных органов исполнительной власти / А. В. Кнутов, Л. Х. Синятулина // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2018. – № 1. – С. 109–125.
13. Петров М. П. Вопросы совершенствования структуры федеральных органов исполнительной власти / М. П. Петров // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2012. – № 1. – С. 74–80.
14. Москаев А. Н. Правоприменительная деятельность органов исполнительной власти: вопросы теории : дис. ... канд. юрид. наук / А. Н. Москаев. – М., 2008. – 210 с.
15. Мерсиянова И. В. Доверие граждан к деятельности государственных служащих / И. В. Мерсиянова, Е. Н. Якимец, Е. И. Пахомова // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 4. – С. 98–119.

16. Ярошенко Г. В. Институциональное доверие в оценках студенческой молодежи / Г. В. Ярошенко, А. С. Рева, А. Д. Тур // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. – 2021. – № 3. – С. 248–253. – DOI: 10.22394/2079-1690-2021-1-3-248-253.
17. Козлов Ю. М. Исполнительная власть: сущность, функции / Ю. М. Козлов // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 1992. – № 4. – С. 8–24.
18. Матузов Н. И. Теория государства и права / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М. : Юрист, 2004. – 542 с.
19. Бахрах Д. Н. Административное право России / Д. Н. Бахрах. – М. : Эксмо, 2007. – 672 с.
20. Овсянко Д. М. Административное право / Д. М. Овсянко. – М. : Норма, 2002. – 401 с.
21. Захарова М. А. Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти : дис. ... канд. юрид. наук / М. А. Захарова. – Саратов, 2016. – 241 с.
22. Смирнов Д. А. Принципы российского налогового права / Д. А. Смирнов. – М. : Юрлитинформ, 2009. – 312 с.
23. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права / В. Е. Чиркин. – М. : Норма, 2007. – 342 с.
24. Россинский С. Б. Административное право / С. Б. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М. : Норма, 2017. – 640 с.
25. Кожевников О. А. Единая система публичной власти: дискуссионные оценки нормативной регламентации / О. А. Кожевников, А. Н. Костюков, А. А. Ларичев // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 49–62. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).49-62.
26. Стахов А. И. Публичная администрация в Российской Федерации как субъект административного процесса / А. И. Стахов, И. В. Ландерсон, Д. Г. Домрачев // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 55–77. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).55-77.
27. Фролов И. В. О типах административно-правового управления / И. В. Фролов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». – 2014. – № 3. – С. 83–95.
28. Фирсов М. В. Правовые основы функционирования территориальных органов федеральных органов исполнительной власти / М. В. Фирсов // Бизнес в законе. – 2016. – № 5. – С. 152–156.
29. Корчагина К. А. Некоторые проблемы построения эффективной структуры и системы федеральных органов исполнительной власти / К. А. Корчагина // Философия права. – 2019. – № 2. – С. 7–13.
30. Копылова О. Н. Организация деятельности территориальных органов ФСИН России: проблемы и перспективы / О. Н. Копылова // Вестник института: преступление, наказание, исправление. – 2015. – № 1. – С. 37–40.

REFERENCES

1. Soboleva Yu.V. *Administrative and legal status of non-governmental organizations*, Doct. Diss. Saratov, 2018. 434 p. (In Russ.).
2. Cherkasov K.V. *Public administration at the level of the federal district: administrative and legal research*, Doct. Diss. Moscow, 2009. 600 p. (In Russ.).
3. Churakov K.V. *Constitutional and legal models of interaction between the executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation and federal government authorities*, Cand. Diss. Belgorod, 2010. 178 p. (In Russ.).
4. Cheprasov K.V. *Constitutionalization of interaction between federal executive authorities and executive authorities of the Russian Federation: essence, development, constitutional and judicial influence*, Cand. Diss. Barnaul, 2014. 246 p. (In Russ.).
5. Spiridonov P.E. Modern issues of development of the system of federal executive authorities in the Russian Federation. *Vestnik Universiteta im. O.E. Kutafina (MGYuA) = Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2019, no. 6, pp. 96–103. (In Russ.).
6. Vedyashkin S.V. Human rights advocacy and law-enforcement functions of the federal government authorities. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) = Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2019, no. 6, pp. 87–95. (In Russ.).
7. Skvortsova A.P., Konyakina T.Ya., Guseva S.V. On the system of executive branch authorities in the Russian Federation. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii = Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2018, no. 5, pp. 203–206. (In Russ.).

8. Lapina M.A. Administrative reform: analysis of the first results and problems facing the subjects of executive power. *Pravo i politika = Law and Politics*, 2005, no. 10, pp. 12–17. (In Russ.).
9. Starilov Yu.N. The system of federal executive bodies: formation in order of transparent lawmaking or government procedures?. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya "Pravo" = Bulletin of the Voronezh State University. Series "Law"*, 2016, no. 3, pp. 16–57. (In Russ.).
10. Tikhomirov Yu.A. Control vectors in the focus of law. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2019, no. 1, pp. 136–159. (In Russ.).
11. Miftakhov R.L. Factors influencing the reformation of federal executive authorities. *Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii = Bulletin of Economics, Law and Sociology*, 2016, no. 4, pp. 158–161. (In Russ.).
12. Knutov A.V., Sinyatullina L.Kh. Federal executive bodies' powers: quantitative analysis and classification. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2018, no. 1, pp. 109–125. (In Russ.).
13. Petrov M.P. Issues of improving the structure of federal executive authorities. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii = Bulletin of the Saratov State Law Academy*, 2012, no. 1, pp. 74–80. (In Russ.).
14. Moskaev A.N. *Law enforcement activities of executive authorities: theory questions*, Cand. Diss. Moscow, 2008. 210 p. (In Russ.).
15. Mersiyanova I.V., Yakimets E.N., Pakhomova E.I. Citizens' trust public servants' performance. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2012, no. 4, pp. 98–119. (In Russ.).
16. Yaroshenko G.V., Reva A.S., Tur A.D. Institutional trust in the assessments of student youth. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski = State and Municipal Management. Scholar Notes*, 2021, no. 3, pp. 248–253. DOI: 10.22394/2079-1690-2021-1-3-248-253. (In Russ.).
17. Kozlov Yu.M. Executive power: essence, functions. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11. Pravo = Bulletin of the Moscow University. Series 11. Law*, 1992, no. 4, pp. 8–24. (In Russ.).
18. Matuzov N.I., Malko A.V. *Theory of state and law*. Moscow, Yurist Publ., 2004. 542 p. (In Russ.).
19. Bakhrakh D.N. *Administrative law of Russia*. Moscow, Eksmo Publ., 2007. 672 p. (In Russ.).
20. Ovsyanko D.M. *Administrative law*. Moscow, Norma Publ., 2002. 401 p. (In Russ.).
21. Zakharova M.A. *Administrative and legal status of territorial bodies of federal executive bodies*, Cand. Diss. Saratov, 2016. 241 p. (In Russ.).
22. Smirnov D.A. *Principles of Russian tax law*. Moscow, Yurlitinform Publ., 2009. 312 p. (In Russ.).
23. Chirkin V.E. *Legal entity of public law*. Moscow, Norma Publ., 2007. 342 p. (In Russ.).
24. Rossinsky S.B., Starilov Yu.N. *Administrative law*. Moscow, Norma Publ., 2017. 640 p. (In Russ.).
25. Kozhevnikov O.A., Kostyukov A.N., Larichev A.A. Unified system of public authority: debatable aspects of legal regulation. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 49–62. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).49-62. (In Russ.).
26. Stakhov A.I., Landerson I.V., Domrachev D.G. Public administration in Russia as a subject of administrative procedure. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 55–77. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).55-77. (In Russ.).
27. Frolov I.V. On the types of administrative and legal management. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Pravo» = Bulletin of the Voronezh State University. Series "Law"*, 2014, no. 3, pp. 83–95. (In Russ.).
28. Firsov M.V. Legal basis for the functioning of territorial bodies of federal executive authorities. *Biznes v zakone*, 2016, no. 5, pp. 152–156. (In Russ.).
29. Korchagina K.A. Some of the problems of building an effective system and structure of federal executive bodies. *Filosofiya prava = Philosophy of Law*, 2019, no. 2, pp. 7–13. (In Russ.).
30. Kopylova O.N. Organization of activities of territorial bodies of the Federal Penitentiary Service of Russia: problems and prospects. *Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie*, 2015, no. 1, pp. 37–40. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Дёмин Андрей Павлович – кандидат юридических наук, директор центра дополнительного образования

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Andrey P. Demin – PhD in Law, Director, Centre of Additional Education

Северный институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

185034, Россия, г. Петрозаводск, ул. Онежской флотилии, 51

E-mail: demin.mail@yandex.ru

SPIN-код РИНЦ: 8954-0343; AuthorID: 309759

Northern Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)

51, Onezhskoi flotilii ul., Petrozavodsk, 185034, Russia

E-mail: demin.mail@yandex.ru

RSCI SPIN-code: 8954-0343; AuthorID: 309759

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Дёмин А.П. Организационно-правовые формы и отличия административно-правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации / А.П. Дёмин // Правоприменение. – 2023. – Т. 7, № 3. – С. 65–74. – DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).65-74.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Demin A.P. Organizational and legal forms and differences in the administrative and legal status of the territorial bodies of the federal executive authorities of the Russian Federation. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2023, vol. 7, no. 3, pp. 65–74. DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).65-74. (In Russ.).

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЫБРОСОВ ПАРНИКОВЫХ ГАЗОВ В РАМКАХ РЕГИОНАЛЬНОГО ЭКСПЕРИМЕНТА

А.С. Матненко, Д.А. Гершинкова

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

11 апреля 2023 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2023 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2023 г.

Ключевые слова

Административное право,
выбросы парниковых газов,
углеродное регулирование,
правовой эксперимент,
квотирование выбросов
парниковых газов, углеродный
рынок, климатические проекты,
углеродная нейтральность

Проанализированы характеристики экспериментального правового режима в России на современном этапе и особенности административно-правового регулирования экспериментального правового режима по ограничению выбросов парниковых газов в Сахалинской области, включающего квотирование выбросов парниковых газов и плату за превышение квот. Сделаны выводы об отсутствии универсального подхода к формированию экспериментальных правовых норм в России, что ограничивает эффективность эксперимента как важного метода правотворчества, и о том, что отличительной особенностью правовой конструкции экспериментального регулирования выбросов парниковых газов является сочетание норм административного и гражданского права. Предложены показатели оценки результата эксперимента, которые пока отсутствуют. Методологическую основу исследования составил общенаучный и экспериментальный метод с элементами исторического метода.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF GREENHOUSE GAS EMISSIONS IN THE FRAMEWORK OF A REGIONAL EXPERIMENT

Alexander S. Matnenko, Dinara A. Gershinkova

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received –

2023 April 11

Accepted –

2023 June 20

Available online –

2023 September 20

Keywords

Administrative law, greenhouse
gas emissions, carbon regulation,
legal experiment, GHG emission
allowances, carbon market,
climate projects, carbon neutrality

A legal experiment refers to approbation of legislative novelties on a limited scale and covering a limited number of people aiming at assessing effectiveness and usefulness of novelties in order to determine optimal options for future commonly applicable law-making decisions.

During the Soviet period, legal experiments were conducted in a systematic manner. The scientific concept of the experiment was in place, including the methodology of conducting the experiment, goal setting, principles of the experimental legal regime, its stages, and results' evaluation. Today, legal experiments are not regulated. The criteria and principles for conducting legal experiments are formulated mostly for the scientific field. Nevertheless, there are some emerging legal forms where definitions and procedures for conducting experiments are being legally codified. This may be a sign of the emergence of a new direction in the development of the administrative laws.

Experiments are conducted in various areas of legal relations, such as economics and finance, culture, environmental and social spheres, digitalization, etc. A recent example of a legal experiment in the environmental sphere is the Law on conducting an experiment on limiting greenhouse gas emissions in some regions of Russia, which was adopted in 2022. The experiment will continue until 2028. It involves introduction of a pilot cap and trade system. Sakhalin region has been chosen for its piloting. Cap and trade system is being introduced for key regional emitters – regional regulated organizations (RRO) in an attempt to achieve carbon neutrality of the Sakhalin Region by 2025.

The analysis of the pilot regulatory framework for the Sakhalin experiment has led to the following conclusions:

– the experiment is based on a combination of administrative and civil law norms;

– generally speaking, the pilot regulatory framework in the Sakhalin Region meets the main criteria for conducting the experiment. However, lack of a clear system for evaluating its results and uncertainty regarding its further application in the country are significant drawbacks;

– the use of quotas as one of the administrative and legal methods of regulation is being tested. A comprehensive experiment could involve testing other methods in order to identify the most effective approach for greenhouse gas emissions' reduction. The option of paying a fixed amount (1000 rubles) for exceeding the quota represents a quasi-tax, which can be seen as a separate regulatory method;

– the state support measures are a counterweight of the additional financial burden put on the RRO and should be specified in dedicated normative acts. Substantial support measures may potentially allow for replacement of a special coefficient that reflects the amount of the tax paid by RRO used in the quota calculation methodology and thus help to ensure harmonization with foreign analogues.

1. Введение

Проведение эксперимента перед внедрением новых норм регулирования – активно применяемая в российском правотворчестве практика, берущая начало в XIX в. [1, с. 30–45; 2–4]. Смысл правового эксперимента заключается в исключении или минимизации возможных негативных последствий от нововведений в правовом регулировании тех или иных общественных отношений. Советские юристы В.И. Никитский и И.С. Самощенко отмечали важную роль эксперимента в проверке эффективности новых правовых норм и дали следующее определение правового эксперимента – «организованная компетентным правотворческим органом апробация предполагаемых законодательных нововведений в ограниченном масштабе для проверки эффективности, полезности и экономичности экспериментальных правовых норм и отработки оптимальных вариантов будущих правотворческих решений общего действия» [5, с. 17].

В советский период проведение правовых экспериментов носило упорядоченный характер. Была разработана научная концепция эксперимента, методика его проведения, включающая целеполагание, принципы экспериментального правового режима (далее – ЭПР), его этапы, оценку результатов [6; 7]. После некоторого перерыва в конце 1990-х – 2000-х гг. в настоящее время к практике правового эксперимента в России стали обращаться чаще [3, с. 169; 8; 9]. ЭПР в современной России применяется

в сфере экономики и финансов, культуры, правоохранительной, природоохранной и социальной сферах, а также по вопросам проведения выборов, цифровизации [10–15]. Однако того системного подхода, что был присущ правовому эксперименту в советский период, пока не сформировано.

Недавним примером правового эксперимента в природоохранной сфере является квотирование выбросов загрязняющих веществ в период с 2020 по 2026 г. в 12 наиболее загрязненных городах страны с целью улучшения качества атмосферного воздуха¹. В 2022 г. был принят закон о проведении эксперимента об ограничении выбросов парниковых газов (далее – ПГ) в отдельных регионах России в период до 2028 г.² Первым регионом проведения эксперимента стала Сахалинская область. В рамках эксперимента в Сахалинской области будет апробирован механизм квотирования выбросов ПГ и платы за превышение установленных квот. Проведение региональных экспериментов, связанных с углеродным регулированием, предусмотрено принятой в 2021 г. Стратегией социально-экономического развития РФ с низким уровнем выбросов ПГ до 2050 г.

Экспериментальный подход в отношении регулирования выбросов ПГ активно применяется за рубежом – в ЮАР, Колумбии, Таиланде, Мексике, Коре, Китае³. В этих странах введению платы за выбросы ПГ – будь то в виде углеродного налога или квотирования выбросов (углеродного рынка) пред-

¹ Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 30. Ст. 4097. (Далее – Закон № 195-ФЗ.)

² Федеральный закон от 6 марта 2022 г. № 34-ФЗ «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 10. Ст. 1391. (Далее – Закон № 34-ФЗ.)

³ State and Trends of Carbon Pricing 2022. State and Trends of Carbon Pricing. Washington, DC: World Bank, 2022. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37455> (дата обращения: 01.04.2023).

существовал экспериментальный (пилотный) режим, в рамках которого происходила настройка всего механизма регулирования. На пилотном этапе могут применяться более мягкие нормы регулирования по сравнению с вводимыми в полноценном регулировании. Также в пилотной фазе тестируется административно-правовое обеспечение механизма углеродного регулирования и взаимодействие государственных органов различных уровней.

В данной статье рассматриваются особенности административно-правового регулирования правового эксперимента по ограничению выбросов ПГ в России через призму сформированных критериев и принципов реализации правовых экспериментов.

2. Критерии экспериментального правового режима

Процедура проведения эксперимента в некоторых странах закреплена законодательно. Например, во Франции согласно Конституции правовой эксперимент возможен по ограниченному кругу ведения и на ограниченный срок таким образом, чтобы исключить угрозу осуществлению закрепленных Конституцией прав и свобод граждан [16, с. 115]. В России правила проведения правовых экспериментов в целом не регламентированы, но появляющаяся практика ЭПР и значительный задел в научной литературе [6–8; 10; 17–19] позволяют выделить наиболее важные критерии правовых экспериментов:

- 1) наличие конкретной цели – проверки некой гипотезы об эффективности, действенности и целесообразности регулирования;
- 2) обосновывание целеполагания ожиданием положительного (даже прорывного) эффекта введения специальных (новых) норм, отличных от общего регулирования;
- 3) ограниченность срока действия эксперимента;
- 4) назначение уполномоченного органа – координатора эксперимента;
- 5) наличие программы эксперимента;
- 6) наличие механизма мониторинга, контроля эксперимента;
- 7) наличие этапа подведения итогов и принятия решений о последующих действиях по расширению сферы применения нового регулирования;
- 8) добровольность участия;
- 9) обратимость эксперимента.

Однако на текущем этапе решения федеральных и региональных органов власти о проведении экспериментов, по оценкам исследователей, носят «стихийный» характер [7], без соблюдения указанных критериев и должного анализа возможных негативных последствий. За 1994–2019 гг. лишь в половине нормативных правовых актов, устанавливающих ЭПР, была обозначена цель эксперимента и показатели достижения цели [12, с. 15]. В этой связи правоведами ставится вопрос о регламентации ЭПР и даже необходимости принятия рамочного закона о правовых экспериментах [6; 15]. Также отмечается, что несоблюдение критериев ЭПР может привести к реализации псевдоэкспериментов [19, с. 336; 20, с. 58]. Другие исследователи обоснованно предупреждают от чрезмерного увлечения правовыми экспериментами, так как в общественном сознании может обесцениться роль государства как регулятора, а сам эксперимент может затягивать вступление в силу полноценного регулирования [18, с. 19].

Постепенно процедуры проведения правового эксперимента в России закрепляются в правовых формах, в том числе на законодательном уровне. Например, в Федеральном законе «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» дано определение ЭПР как «применение в течение определенного периода времени специального регулирования в отношении определенной группы лиц или на определенной территории, в том числе в полном или частичном отказе от применения отдельной группой лиц или на определенной территории обязательных требований либо в отказе от осуществления разрешительной деятельности в отношении объекта разрешительной деятельности» (ст. 13)⁴. В законе «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций»⁵ закреплено понятие «специальное регулирование» – нормативное правовое регулирование, отличающееся от общего регулирования и устанавливаемое программой экспериментального правового режима в отношении участников экспериментального правового режима на определенный срок». Также установлен предельный срок проведения эксперимента – три года, с возможностью продления при определенных условиях. Законодательное закрепление ЭПР может быть признаком од-

⁴ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31. Ст. 5006.

⁵ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31. Ст. 5017.

ного из новых направлений развития административно-правового регулирования [21, с. 160].

Однако процесс унификации правил проведения экспериментов не является завершенным.

3. Административно-правовые особенности проведения эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в Сахалинской области

В соответствии с Законом № 34-ФЗ целью специального регулирования является достижение углеродной нейтральности на территории Сахалинской области до 31 декабря 2025 г. На территориях иных субъектов сроки достижения углеродной нейтральности будут установлены путем внесения изменений в закон. В законе дано понятие углеродной нейтральности – состояние баланса между антропогенными выбросами ПГ и их поглощением, при котором масса антропогенных выбросов ПГ не превышает массу их поглощения за календарный год (ст. 2). Также закреплены важные для углеродного регулирования термины «углеродоемкость» и «верификация».

Задачами эксперимента являются стимулирование внедрения технологий сокращения выбросов ПГ и увеличения их поглощения; формирование системы независимой верификации и создание системы обращения углеродных единиц и единиц выполнения квоты.

В части *введения специальных (новых) норм, отличных от общего регулирования*, отметим, что главным отличием ЭПР в Сахалинской области (и потенциально в других регионах) от общефедерального является введение квотирования и платы за превышение квоты на выбросы ПГ.

Эксперимент в Сахалинской области проводится в период с 1 сентября 2022 г. по 31 декабря 2028 г. Таким образом, один из критериев ЭПР – *ограниченный срок действия* – соблюден.

Особенностью правовой конструкции экспериментального регулирования выбросов ПГ в Российской Федерации, в отличие, скажем, от эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ, является сочетание в ней норм административного и гражданского права (во втором случае задействованы исключительно нормы административного права).

Административно-правовое регулирование обусловлено полномочиями государственных органов исполнительной власти во взаимоотношениях с эмитентами выбросов и другими субъектами (квоти-

рование, применение мер административного принуждения, предоставление бюджетных субсидий и т. д.), гражданско-правовое регулирование – определением углеродных единиц (результатов климатических проектов) и единиц выполнения квоты особым объектом гражданских прав и связанным с этим формированием системы гражданских правоотношений (верификация, учет, обращение углеродных единиц и единиц выполнения квоты).

Точное разграничение и идентификация соответствующих видов публично-правовых и частно-правовых отношений является важной задачей научного исследования, так как позволяет наиболее эффективно использовать как традиционные [22; 23], так и новые модели и методы правового регулирования. И если гражданско-правовая сторона углеродного регулирования получила освещение в ряде отечественных научных публикаций [24; 25], то административно-правовые исследования по данной проблематике отсутствуют.

Закон об эксперименте неразрывно связан с принятым в 2021 г. законом «Об ограничении выбросов парниковых газов»⁶. Несмотря на название, этим законом непосредственного ограничения выбросов не установлено, вводится лишь требование представления углеродной отчетности – для крупных предприятий (с ежегодными выбросами от 150 тыс. т CO₂-экв. – с 2023 г. и от 50 тыс. т CO₂-экв. и более – с 2025 г.) и устанавливаются правовые основы реализации климатических проектов в России – мероприятий по сокращению (предотвращению) выбросов ПГ или увеличению их поглощения.

К новым (в дополнение к установленным Законом № 296-ФЗ) *полномочиям Правительства РФ* отнесены: установление периода оценки баланса выбросов и поглощений в регионе, учитываемого при определении квот; определение уполномоченного федерального органа исполнительной власти по ведению реестра выбросов ПГ; установление ставки платы за превышение квоты и правила исчисления и взимания платы за превышение квоты.

Новые *полномочия федеральных органов исполнительной власти* включают: установление порядка отнесения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к региональным регулируемым организациям; утверждение методических рекомендаций по проведению инвентаризации выбросов и поглощений ПГ на территории участника

⁶ Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов» // Собрание за-

конодательства Российской Федерации. 2021. № 27. Ст. 5124. (Далее – Закон № 296-ФЗ.)

эксперимента, согласование регионального кадастра ПГ; утверждение методических рекомендаций по организации общественного обсуждения проекта программы эксперимента; утверждение формы отчета о результатах мониторинга реализации программы проведения эксперимента и порядка его представления; утверждение методики проектирования квот для региональных регулируемых организаций (далее – РРО); утверждение методических рекомендаций по проведению общественного обсуждения проектируемых квот; утверждение методических указаний оценки выполнения РРО квоты.

Полномочия органов власти субъекта федерации включают: утверждение перечня регулируемых организаций, установление порядка подготовки регионального кадастра ПГ и его структуры; подготовку проекта программы проведения эксперимента, организация ее общественного обсуждения и утверждение по итогам обсуждения; формирование предложений по квотам для согласования с координатором эксперимента; принятие решения о выпуске единиц выполнения квоты; оценку выполнения квот; установление мер поддержки РРО по сокращению выбросов, увеличению их поглощения, а также на внедрение наилучших доступных технологий (далее – НДТ).

Минэкономразвития России назначено координатором эксперимента, что отражает соблюдение еще одного критерия ЭПР – *наличие координирующего органа*. Координатору эксперимента установлены полномочия по принятию ряда нормативных актов по вопросам регулирования в рамках эксперимента. Также на уровне субъекта вводится понятие «уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации» – уполномоченный на проведение эксперимента на территории данного субъекта Российской Федерации (министерство экологии Сахалинской области).

Запуск механизма квотирования требует принятия решений по ряду вопросов, включая: формирование пула РРО (установление критериев для включения в регулируемые организации), определение регулируемых видов хозяйственной деятельности и ПГ, определение способа расчета квот (разработать методику расчета квот), способа распределения квот (платно или бесплатно), способа выполнения квот (допускать ли компенсационные меха-

низмы – в нашем случае углеродные единицы от климатических проектов), соблюдение установленных правил (ответственность за несоблюдение), углеродная отчетность (сроки, формат).

Так как в Сахалинской области число крупных эмитентов ПГ невелико и недостаточно для запуска углеродного рынка, порог включения в экспериментальное регулирование был понижен по сравнению с общефедеральным подходом – до 20 тыс. т CO₂-экв/год. Показатель в 20 тыс. т CO₂-экв близок или равен уровню, применяемому в Европейской системе торговли выбросами, Китае, Казахстане и других странах. Критерии включения в РРО применяются те же, что и на общефедеральном уровне. Правительством Сахалинской области утвержден перечень из 50 РРО – в основном предприятий топливно-энергетического сектора, транспорта и ЖКХ.

Квотирование выбросов осуществляется по методике расчета проектируемых квот. В соответствии с Законом № 34-ФЗ (ст. 8) при проектировании квот учитывается региональный баланс выбросов и поглощений ПГ, необходимый темп сокращения выбросов «с учетом размера суммы налогов и сборов, уплаченных региональной регулируемой организацией в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации». Утвержденная методика определения проектируемых квот содержит формулы для расчета, учитывающие вышеобозначенные подходы через специальные коэффициенты. Коэффициент 1 должен увеличить рассчитанную квоту для организаций, применяющих НДТ, но на очень незначительную величину – доли процента, а коэффициент 2 – учесть высокую налоговую нагрузку (если таковая имеется), но также увеличение квоты будет незаметным – на десятитысячные доли. Применение коэффициента 1 в методике квотирования согласуется с одним из принципов проведения эксперимента – дифференцированный учет показателей углеродоемкости РРО при установлении квот. Однако справочники по НДТ будут актуализироваться по согласованному графику в период с 2022 по 2026 г.⁷ В первые годы эксперимента информации для применения коэффициента 2 просто может не быть.

Для определения проектируемых квот используются верифицированные отчеты РРО о выбросах ПГ. Квоты устанавливаются сразу на каждый год проведения эксперимента до 1 октября первого кален-

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2022 г. № 1537-р «Об утверждении поэтапного графика актуализации информационно-технических справочников по

наилучшим доступным технологиям» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 25. Ст. 4367.

дарного года представления углеродной отчетности (т. е. до 1 октября 2023 г.). В соответствии с одним из принципов проведения эксперимента РРО участвуют в формировании предложений по установлению квот в рамках общественного обсуждения. По результатам обсуждения «высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации – участника эксперимента принимает одно из следующих решений: 1) об одобрении квот; 2) об изменении квот».

Верифицированную углеродную отчетность РРО обязаны представлять ежегодно в срок до 1 июля. Сроки, форма отчета и механизм представления отчетов гармонизированы с Законом № 296-ФЗ. Введение требования об обязательной верификации отчетов о выбросах – аналогия с зарубежной практикой и существенное отличие от требований Закона № 296-ФЗ, в котором верификация не предусмотрена. Верификацию будут осуществлять аккредитованные в соответствии с российским законодательством организации.

РРО обязаны соблюдать установленные квоты и платить за их превышение. Предусмотрены различные виды платы для соблюдения установленных квот: можно приобрести единицы выполнения квот у другой организации, зачесть углеродные единицы от климатических проектов – собственные или приобретенные у другой организации – либо осуществить платеж в региональный бюджет (1 000 руб. за 1 т CO₂-экв.). Последнее позволяет говорить о применении квази-налога параллельно с рыночным методом регулирования, что сопряжено с определенными рисками недостижения ожидаемого результата эксперимента – запуска углеродного рынка. Возможность оплатить напрямую в бюджет без дополнительных организационных и финансовых издержек по реализации климатических проектов или приобретения единицы выполнения квоты может стать аргументом для РРО прибегнуть именно к этому варианту. Более того, непосредственная плата может быть единственным способом выполнения обязательств по квотированию выбросов в случае отсутствия предложений о продаже углеродных единиц и единиц выполнения квот. То есть механизм обращения углеродных единиц может не быть запущен на практике либо не быть востребован. Это, соответственно, является зоной риска эксперимента. С другой стороны, предложенный подход платить за превышение квоты в виде фиксированной суммы мог бы быть выделен в отдельный метод регулирования.

РРО имеют право реализовывать климатические проекты. Право установлено Законом № 296-

ФЗ, но в рамках эксперимента появляется более обоснованная мотивация реализации климатического проекта – для выполнения квоты. Законом № 34-ФЗ не предусмотрены какие-либо ограничения на применение компенсационных механизмов – углеродных единиц от климатических проектов, их локализации (месту реализации климатического проекта), допустимому к зачету количеству углеродных единиц. Обратим внимание на то, что за рубежом применение компенсационных механизмов весьма ограничено – либо вовсе запрещено (в Европейском Союзе), либо допускается небольшая доля (2–10 % от установленных квот в Китае). В законе нет четкого указания о возможности либо невозможности применения зарубежных углеродных единиц. Вопрос актуален в связи с одним из закрепленных принципов проведения эксперимента – «обращение и зачет углеродных единиц и единиц выполнения квоты на территории Российской Федерации и на международном уровне».

Особое место в законе об эксперименте занимает программа проведения эксперимента. В программе отражены мероприятия, выполнение которых обеспечит достижение цели эксперимента. *Наличие программы эксперимента* является еще одним критерием правового эксперимента.

Механизм мониторинга эксперимента заключается в предоставлении уполномоченным органом ежегодного отчета о программе проведения эксперимента – высшему исполнительному органу субъекта Российской Федерации – участника эксперимента и координатору эксперимента. После завершения эксперимента координатор эксперимента в течение трех месяцев представляет доклад в Правительство РФ. Однако, порядок подведения итогов и принятия решений о последующих действиях по расширению сферы применения нового регулирования и порядок обратимости эксперимента ни в Законе, ни в подзаконных актах не обозначены. Участие иных регионов в эксперименте является правом (ст. 1 Закона № 34-ФЗ), т. е. распространение эксперимента на другие регионы неочевидно.

Критериев оценки эксперимента в настоящее время не сформулировано. Без этого невозможно объективно оценить эксперимент и вынести обоснованное решение о применении его результатов. Можно определить показатели оценки и порядок сбора информации о показателях под каждую из задач эксперимента: стимулирование внедрения технологий сокращения выбросов ПГ и увеличения их поглощения; формирование системы независимой

верификации; создание системы обращения углеродных единиц и единиц выполнения квоты. Оценивать выполнение задач можно, например, по числу внедренных технологий, числу аккредитованных верификаторов, задействованных в эксперименте, числу операций в реестре углеродных единиц, связанных с соблюдением обязательств РРО, количеству примененных углеродных единиц от климатических проектов в целях выполнения квоты, количеству платежей в 1 000 руб. и др. Критерием достижения цели может быть нулевой баланс выбросов и поглощений в регионе в 2025 г. в тоннах CO₂-эквивалента (100%-я углеродная нейтральность) с допустимым отклонением, например 2–5 % превышения выбросов над поглощениями.

Создание специального правового регулирования в отдельном регионе, как уже отмечалось, неизбежно ставит в неравные условия юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, участвующих в эксперименте и находящихся вне регулирования. В этой связи Законом № 34-ФЗ предусмотрены экономические меры поддержки для РРО, которые пока не конкретизированы. Региональное правительство наделено *правом* предоставлять в качестве мер поддержки «субсидии, связанные с возмещением затрат на производство товаров, выполнение работ, оказание услуг, для достижения участником эксперимента углеродной нейтральности» (ст. 12 Закона № 34-ФЗ). Меры поддержки являются противовесом дополнительной финансовой нагрузки на РРО. Также необходимо раскрыть дальнейшее использование поступлений в бюджет платежей за превышение квоты – «в целях финансирования мероприятий, направленных на сокращение выбросов ПГ и увеличение их поглощения, а также на развитие научно-исследовательской деятельности в области создания (развития) технологий сокращения выбросов ПГ и увеличения их поглощения» (п. 15 ст. 8 Закона № 34-ФЗ). Можно предположить, что существенные меры поддержки позволят заменить применяемый в методике расчета квот коэффициент учета произ-

веденных РРО налоговых выплат. С другой стороны, применение мер поддержки не должно лишать смысла саму идею системы квотирования и платы за превышение квот. Это непростая задача, требующая тщательной проработки.

4. Выводы

1. Правовой эксперимент по регулированию выбросов парниковых газов в Российской Федерации основан на сочетании норм административного и гражданского права.

2. Экспериментальный правовой режим регулирования выбросов парниковых газов в Сахалинской области заключается в апробации одного из административно-правовых методов – квотирования. Полноценный эксперимент мог бы заключаться в апробации иных методов с целью выявления наиболее эффективного для обеспечения сокращения выбросов парниковых газов. Предусмотренная возможность платить за превышение квоты в виде фиксированной суммы (1 000 руб.) уже фактически является квази-налогом, который можно выделить в отдельный метод регулирования.

3. В целом сформированная нормативно-правовая база по эксперименту в Сахалинской области соответствует критериям проведения эксперимента, но отсутствие четкой системы оценки его результатов и неопределенность в отношении дальнейшего применения на территории всей страны является существенным недостатком.

4. Меры господдержки являются противовесом дополнительной финансовой нагрузки на РРО и требуют конкретизации. Необходимо принятие нормативных актов, устанавливающих критерии предоставления такой поддержки и сами меры поддержки, порядок их получения. Существенные меры поддержки позволят заменить применяемые в методике расчета квот коэффициент учета произведенных РРО налоговых выплат и, таким образом, более гармонизировать экспериментальную методику квотирования с зарубежными аналогами.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Мотин С. В. Использование экспериментального метода в социально-правовой сфере: историко-теоретические аспекты : дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Мотин. – М., 1999. – 183 с.
2. Зяблова Т. Е. К вопросу о значении правового эксперимента в правотворчестве / Т. Е. Зяблова // Молодой ученый. – 2020. – № 44 (334). – С. 210–212.
3. Дегтярев М. В. К вопросу об истории и перспективах экспериментальных правовых режимов / М. В. Дегтярев // Право и государство: теория и практика. – 2020. – № 12 (192). – С. 169–172. – DOI: 10.47643/1815-1337_2020_12_169.

4. Дегтярев М. В. Экспериментальное законодательство: вопросы теории / М. В. Дегтярев // *Nmohetika: Философия. Социология. Право.* – 2021. – № 1. – С. 126–133. – DOI: 10.52575/2712-746X-2021-46-1-126-133.
5. Правовой эксперимент и совершенствование законодательства / под ред. В. И. Никитского, И. С. Самощенко. – М. : Юридическая литература, 1988. – 301 с.
6. Актуальные проблемы теории земельного права России : коллектив. моногр. / под общ. ред. А. П. Анисимова. – М. : Юстицинформ, 2020. – 799 с.
7. Новикова Е. В. О практике эколого-правовых экспериментов / Е. В. Новикова // *Экологическое право.* – 2021. – № 5. – С. 34–40.
8. Поветкина Н. А. Правовой эксперимент как новая тенденция развития бюджетного права / Н. А. Поветкина // *Финансовое право.* – 2020. – № 9. – С. 21–24.
9. Макаров И. И. Правовой эксперимент как метод совершенствования местного самоуправления / И. И. Макаров // *Журнал российского права.* – 2013. – № 10 (202). – С. 69–75.
10. Тихомиров Ю. А. Правовые модели и эксперимент в сфере культуры / Ю. А. Тихомиров, Н. В. Кичигин, А. Е. Помазанский, Е. В. Пуляева, Е. В. Сидорова // *Журнал российского права.* – 2015. – № 10 (226). – С. 19–29. – DOI: 10.12737/13259.
11. Громова Е. А. Экспериментальные режимы создания цифровых инноваций и проблемы обеспечения добросовестной конкуренции / Е. А. Громова // *Журнал российского права.* – 2022. – Т. 26, № 10. – С. 41–51. – DOI: 10.12737/jrl.2022.104.
12. Давыдова М. Л. Экспериментальное правовое регулирование как средство обеспечения устойчивого развития / М. Л. Давыдова // *Legal Concept.* – 2022. – № 3. – С. 11–19. – DOI: 10.15688/lc.jvolsu.2022.3.2.
13. Сморгачева Л. Н. Экспериментальный правовой режим как средство административного регулирования в экономической сфере / Л. Н. Сморгачева // *Право и практика.* – 2021. – № 3. – С. 10–15. – DOI: 10.24412/2411-2275-2021-3-10-15.
14. Чеговадзе Л. А. Экспериментальные правовые режимы как способ нормотворчества / Л. А. Чеговадзе // *Вестник Московского университета МВД России.* – 2022. – № 1. – С. 315–319.
15. Репьев А. Г. Правовой эксперимент и правотворческий опыт как специальные модели правового регулирования: техника, практика, пределы / А. Г. Репьев // *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России.* – 2023. – № 1 (97). – С. 44–52. – DOI: 10.35750/2071-8284-2023-1-44-52.
16. Дегтярев М. В. К вопросу об экспериментальном законодательстве / М. В. Дегтярев // *Аграрное и земельное право.* – 2020. – № 11 (191). – С. 113–116. – DOI: 10.47643/1815-1329_2020_11_113.
17. Ельцов В. Н. Правовой эксперимент в современной России: проблемы эффективности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. Н. Ельцов. – Тамбов, 2009. – 23 с.
18. Сивицкий В. А. Правовой эксперимент и развитие права / В. А. Сивицкий, М. Ю. Сорокин // *Право. Журнал Высшей школы экономики.* – 2016. – № 4. – С. 15–30. – DOI: 10.17323/2072-8166.2016.4.15.30.
19. Фатьянов И. В. Понятие и признаки правотворческого эксперимента / И. В. Фатьянов // *Вестник Кемеровского государственного университета.* – 2013. – № 2, ч. 1. – С. 334–337.
20. Чагин И. Б. К вопросу о понимании правового эксперимента как исключения в праве / И. Б. Чагин // *Пролог: журнал о праве.* – 2020. – № 2 (26). – С. 54–59.
21. Панькин А. А. Об установлении экспериментального правового режима / А. А. Панькин // *Закон и право.* – 2020. – № 8. – С. 158–160. – DOI: 10.24411/2073-3313-2020-10403.
22. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учеб. / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М. : Зерцало-М, 2001. – 592 с.
23. Общее административное право : учеб. : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – Воронеж : Изд. дом ВГУ, 2016. – Ч. 1. – 760 с.
24. Соловей Ю. В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере эмиссии и поглощения парниковых газов / Ю. В. Соловей. – М. : Юрист, 2006. – 270 с.
25. Краснова И. О. Экономические меры ограничения выбросов парниковых газов: сравнительно-правовой контекст / И. О. Краснова // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).* – 2022. – № 5. – С. 104–113. – DOI: 10.17803/2311-5998.2022.93.5.104-113.

REFERENCES

1. Motin S.V. *The use of the experimental method in the socio-legal sphere: historical and theoretical aspects*, Cand. Diss. Moscow, 1999. 183 p. (In Russ.).
2. Zyablova T.E. On the question of the significance of the legal experiment in lawmaking. *Molodoi uchenyi = Young Scientist*, 2020, no. 44 (334), pp. 210–212. (In Russ.).
3. Degtyarev M.V. To the question of the history and prospects of experimental legal regimes. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika = Law and State: the Theory and Practice*, 2020, no. 12 (192), pp. 169–172. DOI: 10.47643/1815-1337_2020_12_169. (In Russ.).
4. Degtyarev M.V. Experimental legislation: theoretical questions. *Nomothetika: Filosofiya. Sotsiologiya. Pravo = Nomothetika: Philosophy. Sociology. Law*, 2021, no. 1, pp. 126–133. DOI: 10.52575/2712-746X-2021-46-1-126-133. (In Russ.).
5. Nikitskii V.I., Samoshchenko I.S. (eds.). *Legal experiment and improvement of legislation*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1988. 301 p. (In Russ.).
6. Anisimov A.P. (ed.). *Actual problems of the theory of land law in Russia*, Monograph. Moscow, Yustitsinform Publ., 2020. 799 p. (In Russ.).
7. Novikova E.V. On the practice of environmental law experiments. *Ekologicheskoe pravo = Environmental Law*, 2021, no. 5, pp. 34–40. (In Russ.).
8. Povetkina N.A. A legal experiment as a new budget law development tendency. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2020, no. 9, pp. 21–24. (In Russ.).
9. Makarov I.I. Legal experiment as a method of improving local self-government. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2013, no. 10 (202), pp. 69–75. (In Russ.).
10. Tikhomirov Yu.A., Kichigin N.V., Pomazanskiy A.E., Pulyaeva E.V., Sidorova E.V. Legal Models and Experiment in Culture. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2015, no. 10 (226), pp. 19–29. DOI: 10.12737/13259. (In Russ.).
11. Gromova E.A. Experimental Regimes for Creating Digital Innovations and Problems of Ensuring Fair Competition. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2022, vol. 26, no. 10, pp. 41–51. DOI: 10.12737/jrl.2022.104. (In Russ.).
12. Davydova M.L. Experimental legal regulation as a means of ensuring sustainable development. *Legal Concept*, 2022, no. 3, pp. 11–19. DOI: 10.15688/lc.jvolsu.2022.3.2. (In Russ.).
13. Smorchkova L.N. Experimental legal regime as a means of administrative regulation in the economic sphere. *Pravo i praktika = The Law and Practice*, 2021, no. 3, pp. 10–15. DOI: 10.24412/2411-2275-2021-3-10-15. (In Russ.).
14. Chegovadze L.A. Experimental legal regimes as a way of rulemaking. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 2022, no. 1, pp. 315–319. (In Russ.).
15. Rep'ev A. Legal experiment and law-making experience as special models of legal regulation: technique, practice, limits. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii = Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2023, no. 1 (97), pp. 44–52. DOI: 10.35750/2071-8284-2023-1-44-52. (In Russ.).
16. Degtyarev M.V. On the issue of experimental legislation. *Agrarnoe i zemel'noe pravo = Agrarian and Land Law*, 2020, no. 11 (191), pp. 113–116. DOI: 10.47643/1815-1329_2020_11_113. (In Russ.).
17. El'tsov V.N. *Legal experiment in modern Russia: problems of efficiency*, Cand. Diss. Thesis. Tambov, 2009. 23 p. (In Russ.).
18. Sivitsky V.A., Sorokin M.Y. Legal Experiment and Development of Law. *Pravo. Zhurnal Vyshej shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2016, no. 4, pp. 15–30. DOI: 10.17323/2072-8166.2016.4.15.30. (In Russ.).
19. Fatianov I.V. Concept and features of legislative experiment. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Kemerovo State University*, 2013, no. 2, pt. 1, pp. 334–337. (In Russ.).
20. Chagin I.B. To the issue of understanding the legal experiment as an exception in law. *Prolog: zhurnal o prave = Prologue: Law Journal*, 2020, no. 2 (26), pp. 54–59. (In Russ.).
21. Pankin A.A. On the establishment of an experimental legal regime. *Zakon i pravo = Law and Legislation*, 2020, no. 8, pp. 158–160. DOI: 10.24411/2073-3313-2020-10403. (In Russ.).

22. Alekhin A.P., Karmolitsky A.A., Kozlov Yu.M. *Administrative law of the Russian Federation*, Textbook. Moscow, Zertsalo Publ., 2001. 592 p. (In Russ.).
23. Starilov Yu.N. (ed.). *General Administrative Law*, Textbook, in 2 parts, 2nd ed. Voronezh, Voronezh State University Publ., 2016. Pt. 1. 760 p. (In Russ.).
24. Solovei Yu.V. *Civil law regulation of relations in the field of GHG emission and absorption*. Moscow, Yurist Publ., 2006. 270 p. (In Russ.).
25. Krasnova I.O. Economic Measures to Limit Greenhouse Gas Emissions: A Comparative Legal Context. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) = Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2022, no. 5, pp. 104–113. DOI: 10.17803/2311-5998.2022.93.5.104-113. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Матненко Александр Сергеевич – доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и муниципального права Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: alexmatn@yandex.ru
SPIN-код РИНЦ: 4023-3647; AuthorID: 380006

Гершинкова Динара Александровна – соискатель юридического факультета Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: gdinara@list.ru
SPIN-код РИНЦ: 3414-3317

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Матненко А.С. Административно-правовое регулирование выбросов парниковых газов в рамках регионального эксперимента / А.С. Матненко, Д.А. Гершинкова // *Правоприменение*. – 2023. – Т. 7, № 3. – С. 75–84. – DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).75-84.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Alexander S. Matnenko – Doctor of Law, Professor, Department of State and Municipal Law Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
E-mail: alexmatn@yandex.ru
RSCI SPIN-code: 4023-3647; AuthorID: 380006

Dinara A. Gershinkova – Applicant, Faculty of Law Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
E-mail: gdinara@list.ru
RSCI SPIN-code: 3414-3317

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Matnenko A.S., Gershinkova D.A. Administrative and legal regulation of greenhouse gas emissions in the framework of a regional experiment. *Pravoprime-nenie = Law Enforcement Review*, 2023, vol. 7, no. 3, pp. 75–84. DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).75-84. (In Russ.).

НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ УЧАСТНИКОВ СПЕЦИАЛЬНЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ КОНТРАКТОВ

Р.А. Шепенко, А.Г. Исаев

Московский государственный институт международных отношений (университет)

Министерства иностранных дел Российской Федерации, г. Москва, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

08 марта 2023 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2023 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2023 г.

Рассматриваются актуальные проблемы налогообложения участников специальных инвестиционных контрактов. Исследуются не только положения законодательства, но и правоприменительная практика с целью выявления наиболее проблемных аспектов функционирования преференциального налогового режима. Предлагаются варианты решения некоторых вопросов правового регулирования специальных инвестиционных контрактов и налогообложения их участников.

Ключевые слова

Специальный инвестиционный контракт, налоговые льготы, налоговые отношения, инвестиции, промышленная политика

TAXATION OF SPECIAL INVESTMENT CONTRACTS PARTICIPANTS

Roman A. Shepenko, Andrey G. Isaev

MGIMO University, Moscow, Russia

Article info

Received –

2023 March 08

Accepted –

2023 June 20

Available online –

2023 September 20

The subject. The preferential tax regime provided to the participants of special investment contracts has been functioning in the Russian legal system for about 8 years. Despite the systematic "fine-tuning" of its legal regulation, taxpayers still face the legislative gaps and contradictions of separate normative provisions entailing tax risks. It seems appropriate to put forward the hypothesis that the existing tax treatment of the participants of special investment contracts is not devoid of these drawbacks, especially in terms of regional regulation, and could be improved.

Purpose of the study. The article represents an attempt to verify the aforementioned hypothesis and deals with selected provisions of the Russian legislation regulating preferential tax regime for participants of special investment contracts, which in addition to the Russian Tax Code includes the Federal Law "On Industrial Policy in the Russian Federation", regional and municipal normative legal acts.

Methodology. The methodological basis of this study are general scientific methods (analysis and synthesis, induction and deduction), private scientific methods (interpretation of legal acts), as well as content analysis, study of reports and analytical references of governmental organizations.

The main results. The study revealed that the Russian legislation, mainly regional and municipal, is not fully developed. As a consequence, the preferential tax regime for the participants of special investment contracts cannot efficiently function on the entire Russian territory. Also, the regulatory framework adopted at the federal level uses incorrect terminological apparatus in terms of defining tax support measures available to participants of special investment contracts, which entails tax risks for them.

Conclusions. The revealed drawbacks of the preferential tax regime for participants of special investment contracts can be leveled by means of point-by-point amendments to the federal legislation. To this end, the authors of the present study propose specific steps to overcome these drawbacks.

Keywords

Special investment contract, tax incentives, tax relations, investments, industrial policy

1. Введение

В результате внешнеполитического кризиса в России в 2022 г. в связи с проведением специальной военной операции на территории Украины, определенная часть иностранных инвесторов прекратила экономическую деятельность в России или приостановила реализацию своих проектов. Согласно исследованию Йельской школы менеджмента, более 1 000 зарубежных компаний приостановили или прекратили деятельность в России¹. При этом существенная часть задекларированных целей объявленного в 2014 г. курса на импортозамещение иностранной продукции к этому моменту не была достигнута².

В этой связи большую актуальность приобретают преференциальные режимы привлечения инвестиций, призванные решить проблемы импортозамещения и обеспечить переход российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному типу развития. Один из таких режимов был установлен в 2014 г., когда в России появилась новая правовая форма сотрудничества хозяйствующих субъектов и государства – специальный инвестиционный контракт (далее – СПИК), которая получила свое закрепление в Федеральном законе от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»³ (далее – Закон о промышленной политике); она призвана стимулировать промышленное производство путем предоставления инвесторам мер государственной финансовой поддержки в обмен на инвестиции [1, с. 58]. Одними из наиболее востребованных оказались налоговые меры поддержки, предоставляемые участникам СПИК [2, с. 11].

После их внедрения наметился ряд проблем, выявленных в положениях законодательства, судебных спорах между налогоплательщиками и налоговыми органами, а также в письменных разъяснениях федеральных органов исполнительной власти: противоречия отдельных нормативных положений, влекущих за собой налоговые риски для инвесторов, а также непринятие в нарушение требований федерального законодательства представительными органами субъектов федерации нормативной базы, устанавливающей налоговые меры поддержки для участников СПИК.

Исследование особенностей функционирования преференциального режима СПИК и налогообложения его участников на текущий момент находится в фокусе внимания ученых, особенно в свете его постоянной «донастройки», проводимой в России политики импортозамещения и последних внешнеполитических событий [3; 4]. Хотя уже есть заслуживающие внимания наработки, сказать, что тема исчерпана, пока нельзя.

Цели и задачи настоящего исследования состоят в следующем: проанализировать Налоговый кодекс (далее – НК) РФ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ и от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (с последующими изменениями) и Закон о промышленной политике, нормативные правовые акты субъектов федерации и муниципальных образований, устанавливающих налоговые меры поддержки для участников СПИК, выявить пробелы функционирования мер, предложить направления совершенствования российского законодательства.

Предметом анализа являются нормы российского законодательства, включая законодательство субъектов федерации и муниципальные правовые акты, судебные решения, а также письменные разъяснения федеральных органов государственной власти по вопросам налогообложения участников СПИК.

2. Уровень правового регулирования налогообложения участников СПИК

Несмотря на появление преференциального режима СПИК в Законе о промышленной политике в 2014 г., инвесторы не сразу получили возможность заключить контракт и пользоваться предусмотренными налоговыми мерами поддержки. Для полноценной работы механизма потребовалась доработка федеральной, региональной и муниципальной правовой базы [5, с. 155].

Например, регулирование налоговых мер поддержки для участников СПИК появилось в НК РФ не сразу. Законодателю понадобилось полтора года с момента принятия Закона о промышленной политике на внесение изменений в законодательство о налогах, сборах и страховых взносах. Был принят Федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 144-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налого-

¹ Over 1,000 Companies Have Curtailed Operations in Russia—But Some Remain // Yale School of Management. July 18, 2023. URL: <https://som.yale.edu/story/2022/over-1000-companies-have-curtailed-operations-russia-some-remain> (дата обращения: 07.02.2023).

² Сенатор Клишас заявил о провале программы импортозамещения в России // РБК. 2022. 19 мая. URL: <https://www.rbc.ru/politics/19/05/2022/6285f0c79a7947c127bab983> (дата обращения: 07.03.2023).

³ Здесь и далее федеральные нормативные акты приводятся по СПС «КонсультантПлюс».

вого кодекса Российской Федерации», который установил налоговый статус для налогоплательщиков – участников СПИК. Закрепление соответствующего статуса не потребовало кардинальных перемен – он был приравнен к статусу налогоплательщика – участника регионального инвестиционного проекта⁴, распространив таким образом налоговые меры поддержки, предусмотренные для региональных инвестиционных проектов, на участников СПИК. Такое уравнивание породило и ряд определенных проблем в правоприменении. Налоговые органы и налогоплательщики по-разному понимали новые положения НК РФ в части требований к инвестору, а именно распространение существующих требований, предъявляемых к налогоплательщикам – участникам региональных инвестиционных проектов, на налогоплательщиков – участников СПИК [6, с. 12]. Точка в данном вопросе была поставлена в письменных разъяснениях Министерства финансов РФ, например в письме от 12 апреля 2017 г. № 03-03-РЗ/21627, где ведомство указало на нераспространение таких требований, которые представлялись избыточными, на участников СПИК⁵.

Только после конкретизации налогового статуса участников СПИК в 2016 г. стали заключаться первые контракты, и положения НК РФ смогли достаточным образом регулировать преференциальный режим [7, с. 107]. Однако, являясь многосторонним контрактом, сторонами которого также выступают субъекты федерации и муниципальные образования, преференциальный режим СПИК требует принятия нормативной базы не только на федеральном уровне, так как формулирование всех условий контракта, в том числе налоговых мер поддержки, возможно только с учетом бюджетных и (или) инвестиционных интересов каждой стороны [8, с. 1043]. В соответствии с п. 3 ст. 18.3 Закона о промышленной политике заключение СПИК возможно при условии, что на дату его заключения в нормативном правовом акте субъекта федерации, являющегося стороной контракта, определены меры стимулирования деятельности в сфере промышленности.

Однако более чем за восьмилетнюю историю функционирования преференциального режима СПИК отдельные субъекты федерации не приняли необходимые нормативные акты, даже несмотря на систематические рекомендации ученых и юристов совершенствовать региональное законодательство [9, с. 946]. Согласно информации, представленной на официальном сайте Фонда развития промышленности, по результатам мониторинга нормативных правовых актов на 16 января 2023 г. двенадцать субъектов федерации не предусмотрели в своем законодательстве ни одной меры государственной финансовой поддержки для участников СПИК, включая налоговые⁶. Принимая во внимание тот факт, что инвестору на уровне субъекта федерации и/или муниципального образования могут быть предоставлены не только налоговые меры поддержки, но и иные, например особые условия аренды земельных участков, создание объектов инфраструктуры и др., проблема с отсутствием налогового стимулирования деятельности инвестора носит более масштабный характер. Проведенный анализ показал, что существенно большее число субъектов федерации и муниципальных образований не имеют нормативных правовых актов, устанавливающих налоговые меры поддержки.

Например, Закон Брянской области от 10 августа 2015 г. № 66-3 «О промышленной политике в Брянской области»⁷ допускает возможность заключения СПИК, однако региональные законы от 26 ноября 2004 г. № 73-3 «О понижении ставки налога на прибыль организаций для отдельных категорий налогоплательщиков» и от 9 июня 2015 г. № 41-3 «Об инвестиционной деятельности в Брянской области» не содержат положений о соответствующих налоговых мерах поддержки для инвесторов, заключивших СПИК. Аналогичная ситуация в республиках Бурятия, Саха (Якутия), Хакасия, Алтайском, Забайкальском и Хабаровском краях, Архангельской и Астраханской областях и некоторых других субъектах федерации⁸.

Это значительно снижает эффективность и привлекательность рассматриваемого преференциального режима и даже служит поводом

⁴ Схожий с СПИК механизм привлечения инвестиций, существующий на уровне отдельных субъектов федерации.

⁵ В этой связи в 2019 г. налогоплательщики – участники СПИК получили свой собственный независимый статус в отдельной гл. 3.5 НК РФ.

⁶ Специальные инвестиционные контракты: СПИК 2.0. Версия от 29.03.2023 // Фонд развития промышленности:

офиц. сайт. URL: <https://frprf.ru/download/prezentatsiya-spik.pdf> (дата обращения: 16.02.2023).

⁷ Здесь и далее региональные и муниципальные нормативные акты приводятся по СПС «Гарант».

⁸ Анализ законодательства субъектов федерации по состоянию на 16 февраля 2023 г.

для обращения в суды заинтересованными лицами и прокурорами с исками о неправомерном бездействии региональных и муниципальных органов власти и об их обязанности сформировать соответствующую нормативную базу, регулирующую СПИК, включая налогообложение его участников⁹. То есть несмотря на фактическую возможность заключения СПИК с участием большинства субъектов федерации, налоговые меры поддержки, являющиеся определяющими для многих хозяйствующих субъектов при принятии решения об инвестировании, очень часто не могут быть получены из-за отсутствия должного уровня правового регулирования налогообложения участников СПИК на региональном и муниципальных уровнях.

Из этого вытекает еще одна проблема, связанная с одной из основных налоговых мер поддержки, предусмотренной на федеральном уровне, – сниженной ставкой по налогу на прибыль организаций. Данная мера может быть применима налогоплательщиком – участником СПИК, только если соответствующее положение о сниженной ставке предусмотрено на уровне законодательства субъекта федерации (п. 2 ст. 284.9 НК РФ). Следовательно, существенная доля налоговых мер поддержки недоступна инвесторам в отдельных территориальных единицах, в том числе в указанных выше. Очевидно, что это не способствует повышению их инвестиционной привлекательности и приводит к неравномерному распределению инвестиций по субъектам федерации [10].

Причины непринятия нормативной базы по СПИК в субъектах федерации и муниципальных образованиях различаются. Например, в Хабаровском крае пониженная ставка (0 %) по налогу на прибыль для участников СПИК была признана неэффективной для целей социально-экономического развития и оздоровления государственных финансов Хабаровского края¹⁰. В других территориальных единицах причины отсутствия нормативной базы куда прозаич-

нее: отсутствие заинтересованности или бездействие должностных лиц уполномоченных органов власти¹¹.

В этой связи перед субъектами законодательной инициативы может быть поставлен вопрос о необходимости указания конкретных мер стимулирования или их минимального перечня в п. 3 ст. 18.3 Закона о промышленной политике. Это позволит повысить привлекательность преференциального режима СПИК и увеличить количество заключенных контрактов, которых, как отмечается в профильной литературе, в настоящий момент достаточно мало¹², что особенно актуально в свете современной внешнеполитической и экономической ситуации в России [11, с. 54].

3. Соотношение сниженной ставки налога с понятием «налоговая льгота»

Одной из наиболее распространенных налоговых мер поддержки для стимулирования инвестиций во многих государствах, включая Россию, является сниженная ставка налога [12].

В настоящий момент участники СПИК могут претендовать на снижение ставки по нескольким налогам [13, с. 24]. Так, в п. 1, 1.14 ст. 284 и ст. 284.9 НК РФ предусмотрено, что участник СПИК применяет ставку 0 % по налогу на прибыль, зачисляемому в федеральный бюджет, и пониженную ставку до 0 % по налогу, зачисляемому в бюджет субъекта федерации при выполнении ряда условий. Размер региональной ставки может быть различным в зависимости от места реализации инвестиционного проекта и соответствующего законодательства субъекта федерации. В некоторых субъектах, например в Новгородской области, участники СПИК могут претендовать на снижение транспортного налога на 50 % от установленной ставки в течение срока действия контракта в соответствии с п. 4.1 ст. 4 Закона от 30 сентября 2008 г. № 379-ОЗ «О транспортном налоге». Схожие по характеру меры поддержки по налогу на имущество организаций и земельному налогу установлены в нормативных правовых актах некоторых субъектов

⁹ Например, Решение Кинешемского городского суда Ивановской области от 29 июня 2018 г. по делу № 2-1057/2018, решение Центрального районного суда г. Тольятти от 24 октября 2018 г. по делу № 2Ф-4990/2018, решение Кировского районного суда Республики Северная Осетия-Алания от 15 мая 2019 г. по делу № 2А-119/2019. Здесь и далее судебные решения, если не указано иное, приводятся по СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Распоряжение Правительства Хабаровского края от 13 сентября 2018 г. № 594-рп «О Плате по устранению не-

эффективных налоговых льгот (пониженных ставок по налогам)». URL: <https://minfin.khabkrai.ru/portal/Show/Content/2740/> (дата обращения: 17.02.2023).

¹¹ Например, Решение Кинешемского городского суда Ивановской области от 29 июня 2018 г. по делу № 2-1057/2018.

¹² Согласно реестру СПИК (публичному), опубликованному на официальном сайте Минпромторга России, на 17 февраля 2023 г. было заключено 69 СПИК, см.: URL: <https://gisp.gov.ru/spic2/pub/> (дата обращения: 17.02.2023).

федерации и муниципальных образований. Например, в ст. 2.3 Закона Волгоградской области от 28 ноября 2003 г. № 888-ОД «О налоге на имущество организаций» и п. 3.1 Решения Городского Совета муниципального образования город Набережные Челны Республики Татарстан от 9 ноября 2016 г. № 11/6 «О земельном налоге».

Указанная мера поддержки по-разному определяется в законодательстве. Например, в Законе Московской области от 24 ноября 2004 г. № 151/2004-ОЗ «О льготном налогообложении в Московской области» сниженная ставка налога на прибыль организаций для участников СПИК обозначена как налоговая льгота. Аналогичный терминологический аппарат в отношении сниженных ставок по налогам используется в ст. 3 Закона Республики Дагестан от 8 октября 2004 г. № 22 «О налоге на имущество организаций», п. 2 ст. 2.1 Закона Белгородской области от 27 ноября 2003 г. № 104 «О налоге на имущество организаций», ст. 4.2 Закона Самарской области от 25 ноября 2003 г. № 98-ГД «О налоге на имущество организаций на территории Самарской области», ст. 2 Закона Томской области от 1 сентября 2017 г. № 87-ОЗ «О предоставлении налоговых льгот участникам специальных инвестиционных контрактов – инвесторам в Томской области» и некоторых других субъектах федерации.

Однако НК РФ проводит разграничение между понятиями сниженной ставки налога и налоговой льготы. Так, в соответствии с п. 1 ст. 53 НК РФ налоговая ставка представляет собой величину налоговых начислений на единицу измерения налоговой базы и в силу ст. 17 НК РФ является обязательным элементом налогообложения. Вместе с тем согласно п. 1 ст. 56 НК РФ льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере. Существует мнение, что отличие кроется прежде всего в функциональном назначении налоговой ставки и налоговой льготы [14, с. 40].

Различия проявляются не только в функциях рассматриваемых понятий. Несмотря на то, что сниженная ставка и налоговая льгота имеют единую цель – снижение налогового бремени налогоплательщика, их различия становятся заметны также при анализе механизмов их действия. Так, инвестор не вправе отказаться или приостановить использование сниженной ставки, а момент начала ее действия обусловлен выполнением необходимых требований для получения. Использование налоговой льготы происходит несколько иным образом: налогоплательщик предоставляет документы, подтверждающие правомерность применения льготы в течение определенного периода, в рамках процедур налогового контроля и может в любой момент от нее отказаться или приостановить. Аналогичного подхода при разграничении рассматриваемых понятий придерживается Н.Н. Тютюрюков [15] и А.С. Баландина [16], которые выделяют отдельную группу налоговых мер поддержки – преференций, к которым и относят пониженные ставки.

Сложившаяся практика применения положений НК РФ высшими судебными инстанциями, включая Конституционный Суд РФ, разъясняет, что налогоплательщик не вправе произвольно по своему усмотрению изменять установленную налоговым законодательством ставку налога¹³, налоговая ставка является обязательным элементом налогообложения, и налогоплательщик не может произвольно ее применять (изменить ее размер в большую или меньшую сторону) или отказаться от ее применения¹⁴. В Постановлении Арбитражного суда Московского округа от 7 декабря 2017 г. по делу № А40-40587/2017¹⁵ указано, что налоговая ставка как обязательный элемент налогообложения подлежит безусловному применению, а при установлении разных налоговых ставок в рамках одного налога – применению к тем объектам налогообложения, которые прямо указаны в законе, и выбор конкретной ставки, в отличие от налоговой льготы, как следует из правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в Определении от 15 мая 2007 г. № 372-О-П, не может быть обусловлен волеизъявлением налогоплательщика. В связи с чем пониженная налоговая ставка не является налоговой льготой в смысле ст. 17, 56 НК РФ.

¹³ Постановления Президиума ВАС РФ от 20 декабря 2005 г. № 9252/05 по делу № А75-295/2005, от 19 июня 2006 г. № 16305/05 по делу № А55-20247/04-34, от 25 ноября 2008 г. № 9515/08 по делу № А40-45483/07-4-261.

¹⁴ Определения Конституционного Суда РФ от 15 мая 2007 г. № 372-О-П, от 2 апреля 2009 г. № 475-О-О, от 26 января 2010 г. № 123-О-О.

¹⁵ URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 20.02.2023).

Исходя из изложенного выше, региональные законодатели, по всей видимости, используют некорректный понятийный аппарат, относя сниженные ставки по налогам к налоговым льготам. Комментируя данную правовую коллизию, Министерство финансов РФ подтвердило позицию, что сниженные ставки (в любом размере, вплоть до 0 %) не относятся к налоговым льготам и таковыми не являются, указав на необходимость приведения нормативных правовых актов субъектов федерации в соответствие с НК РФ¹⁶.

Как показал проведенный анализ законодательства субъектов федерации, многие территориальные единицы так и не внесли соответствующие изменения. Вместе с тем ошибки в терминологическом аппарате и неправильное понимание сущности налоговых мер поддержки характерны даже для федерального законодательства, в частности Закона о промышленной политике. Буквальное толкование п. 4 ст. 10 указанного закона допускает предоставление финансовой поддержки инвесторам по СПИК исключительно в форме налоговых льгот, что вступает в прямое противотечение с положениями налогового законодательства, которое предусматривает также иные налоговые меры поддержки, например пониженные ставки.

Неясность и противоречивость указанных положений может влечь за собой налоговые риски в форме отказа участнику СПИК в применении сниженной ставки по налогам при занятии налоговыми органами формального подхода при проведении мероприятий налогового контроля [17, с. 23]. Данный пробел свидетельствует о необходимости рассмотрения вопроса о внесении в Закон о промышленной политике, а также нормативные правовые акты субъектов федерации и муниципальных образований соответствующих изменений с целью единообразного толкования и использования их положений. В частности, указанная проблема может быть решена путем закрепления в указанных актах термина «налоговые меры поддержки», который станет обобщающим для налоговых льгот и иных налоговых преференций и позволит минимизировать обозначенный выше налоговый риск.

Возможно, «камень преткновения» кроется в понятии «налоговые меры». Термин «налоговые

меры» можно встретить еще в публикациях начала XX в. [18, р. 619]. Наряду с ним для идентификации отличий в налогообложении, в том числе по уровню между резидентами и нерезидентами, отечественных и иностранных товаров используется термин «меры налогообложения» [19, р. 186]. В текстах международных договоров они могут использоваться в различных значениях.

Термин «налоговые меры» можно встретить и в национальном законодательстве России¹⁷, но в целом в наших исследованиях и учебной литературе он и его аналог пока, что называется, не прижились. Помимо известного влияния на академический лексикон категориального аппарата, используемого в нормативных актах, это можно объяснить, наверное, устоявшейся ассоциацией слова «меры» с обеспечением исполнения обязательств и юридической ответственностью.

4. Оценка дифференцированных ставок по налогу на прибыль организаций

Налоговое законодательство не содержит определения дифференцированных ставок по налогам. Однако указанное понятие периодически встречается в отдельных положениях НК РФ. Возможность установления субъектами федерации дифференцированных ставок предусмотрена по отдельным налогам, в частности по транспортному, земельному налогу и налогу на имущество.

Вместе с тем дифференцированные ставки по налогу на прибыль, подлежащему зачислению в бюджеты субъектов федерации, для инвесторов, заключивших СПИК, можно встретить в региональном законодательстве. Например, в ст. 2.4 Закона Республики Башкортостан от 31 октября 2011 г. № 454-з «Об установлении пониженной налоговой ставки налога на прибыль организаций» мера поддержки предусмотрена только для производителей автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов, а также производителей химических веществ и химических продуктов. Дифференциация налогоплательщиков – участников СПИК по виду деятельности, и, как следствие, дополнительные требования, встречаются также в ст. 2 Закона Республики Татарстан от 2 декабря 2017 г. № 87-ЗРТ «Об установлении налоговой ставки по налогу на прибыль организаций для организаций – участников специальных инвести-

¹⁶ Письма Министерства финансов РФ от 28 апреля 2008 г. № 03-02-07/1-163, от 1 октября 2018 г. № 03-05-04-01/70113.

¹⁷ См. ст. 13 Федерального закона от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции».

ционных контрактов», в соответствии с которой право на применение пониженной ставки 0 %, подлежащей зачислению в бюджет Республики Татарстан, имеют только организации – производители грузовых автотранспортных средств.

Правомерность установления таких дополнительных условий для участников СПИК вызывает сомнение и требует анализа. Так, законодательными органами государственной власти субъектов федерации законами о налогах в порядке и пределах, которые предусмотрены федеральным законодательством, а именно НК РФ, могут устанавливаться особенности определения налоговой базы, налоговые льготы, основания и порядок их применения (п. 3 ст. 12 НК РФ). В ст. 284.9 НК РФ предусмотрено полномочие субъектов федерации на установление пониженной налоговой ставки по налогу на прибыль организации до 0 %, подлежащей зачислению в региональный бюджет.

Однако проведенный анализ и указанных норм, и положений налогового законодательства в целом не позволяет выявить полномочий субъектов федерации устанавливать дифференцированные ставки по налогу на прибыль, подлежащему зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, в зависимости от вида деятельности инвестора. Следовательно, можно констатировать, что отдельные субъекты федерации все-таки вводят избыточные требования без прямых на то оснований, предусмотренных НК РФ.

Соответствующая проблема не раз поднималась налогоплательщиками – участниками СПИК или потенциальными инвесторами в письменных запросах, адресованных в Министерство финансов РФ. Опубликованные в публичном доступе ответы государственного органа также содержат аналогичный вывод о неправомерности установления дифференцированных ставок по налогу на прибыль организаций субъектами федерации¹⁸. В этой связи особую актуальность приобретает необходимость рассмотрения федеральным законодателем вопроса о закреплении прямого запрета в НК РФ на установлении таких ставок по налогу на прибыль субъектами федерации.

5. Выводы и результаты исследования

Проведенное исследование позволило выявить ряд проблемных аспектов налогообложения участников СПИК.

Во-первых, несмотря на достаточно длительное существование преференциального режима, российское законодательство всё еще содержит пробелы правового регулирования отдельных налоговых мер поддержки и требует ее «донастройки». Преимущественно, данная проблема характерна для нормативной базы, принимаемой субъектами федерации и муниципальными образованиями, которая является неотъемлемой частью общего регулирования СПИК и без которой невозможно получение налоговых мер поддержки инвесторами в силу специфики преференциального режима. Решением может послужить указание конкретных мер стимулирования или их минимального перечня в общей норме (п. 3 ст. 18.3) Закона о промышленной политике, устанавливающей обязанность субъектов федерации принимать соответствующее законодательство о поддержке участников СПИК.

Во-вторых, уже принятое законодательство, включая федеральное, использует некорректный терминологический аппарат в части определения доступных для участников СПИК налоговых мер поддержки, что влечет за собой налоговые риски для инвесторов. Отождествление налоговой льготы и пониженной ставки налога в силу их разного функционального назначения и механизма применения должно быть исключено из нормативных правовых актов, а порядок использования терминов приведен в соответствие с нормами НК РФ.

В-третьих, анализ законодательства отдельных субъектов федерации выявил некоторую избыточность требований к налогоплательщикам – участникам СПИК в форме дифференцированных ставок по налогу на прибыль в зависимости от вида деятельности инвестора. Такой подход противоречит требованиям НК РФ, устанавливающим полномочия субъектов федерации по регулированию налогообложения на своей территории, и может быть исключен путем закрепления прямого запрета в НК РФ на установлении дифференцированных ставок по налогу на прибыль субъектами федерации.

Проблемные аспекты регулирования налогообложения участников СПИК характерны преимущественно для субъектов федерации и муниципальных образований. В противовес ему федеральное законодательство по СПИК оперативно отвечает на возникающие проблемы и постоянно дорабатывается

¹⁸ Например, письма Министерства финансов РФ от 21 января 2020 г. № 03-03-05/2838, от 31 мая 2022 г. № 03-03-05/51359.

[20, с. 36; 21, с. 12]. В этой связи перед федеральным законодателем может быть поставлен вопрос о рассмотрении возможности наделения Фонда развития промышленности (как основного оператора по заключению СПИК) дополнительными полномочиями

по мониторингу нормотворческой деятельности представительных органов субъектов федерации и муниципальных образований в указанной сфере и их консультационной поддержке.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Мантуров Д. В. Государственное регулирование российской промышленности в 2010-х гг. / Д. В. Мантуров, Г. С. Никитин, В. С. Осьмаков // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – № 1. – С. 50–70.
2. Глухова М. Н. Специальный инвестиционный контракт: взгляд бизнеса / М. Н. Глухова, А. Н. Шохин // Власть. – 2017. – Т. 25, № 7. – С. 7–12.
3. Гандилов Т. М. Специальный инвестиционный контракт: особенности законодательного регулирования / Т. М. Гандилов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2019. – № 12. – С. 82–87.
4. Попондопуло В. Ф. Специальный инвестиционный контракт как правовая форма инвестиционных соглашений с участием публично-правового образования / В. Ф. Попондопуло // Конкурентное право. – 2017. – № 3. – С. 17–24.
5. Евстафьева Ю. В. Опыт применения и совершенствования специального инвестиционного контракта / Ю. В. Евстафьева // Вестник института экономики Российской академии наук. – 2019. – № 3. – С. 152–167. – DOI: 10.24411/2073-6487-2019-10038.
6. Цыганков Э. РИП и СПИК. Разошлись, как в море корабли? / Э. Цыганков // ЭЖ-Юрист. – 2017. – № 43. – С. 12.
7. Белов В. Б. Специальные инвестиционные контракты и российско-германское экономическое сотрудничество. Часть первая / В. Б. Белов // Современная Европа. – 2019. – № 6. – С. 105–116. – DOI: 10.15211/sovereurope62019105116.
8. Романова О. А. Теоретические, институциональные и этические основания реализации современной промышленной политики. Часть II / О. А. Романова, А. О. Пономарева // Экономика региона. – 2019. – Т. 15, вып. 4. – С. 1036–1049. – DOI: 10.17059/2019-4-6.
9. Ольховик В. В. Возможности развития налогового потенциала субъектов Российской Федерации / В. В. Ольховик // Экономика региона. – 2019. – Т. 15, вып. 3. – С. 938–951. – DOI: 10.17059/2019-3-23.
10. Вязкина И. В. Инвестиционные налоговые стимулы как инструменты развития территорий / И. В. Вязкина, Л. А. Плотицына, Г. Г. Скворцова // Региональная экономика: теория и практика. – 2019. – Т. 17, № 3. – С. 540–553. – DOI: 10.24891/re.17.3.540.
11. Кванина В. В. СПИК как инструмент импортозамещения в Российской Федерации в условиях обновленного санкционного режима / В. В. Кванина // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2022. – Т. 22, № 2. – С. 52–29. – DOI: 10.14529/law220209.
12. Вотинов А. И. Детерминанты частных инвестиций в России: роль налога на прибыль / А. И. Вотинов, М. А. Елкина, И. В. Никонов // Экономический журнал Высшей школы экономики. – 2019. – Т. 23, № 4. – С. 542–561. – DOI: 10.17323/1813-8691-2019-23-4-542-561.
13. Вишневский В. П. Налоги и технологии: прошлое, настоящее и будущее налоговой системы России / В. П. Вишневский, Л. И. Гончаренко, И. В. Никулкина, А. В. Гурнак // Terra Economicus. – 2020. – Т. 18, № 4. – С. 6–31. – DOI: 10.18522/2073-6606-2020-18-4-6-31.
14. Трапезников А. И. Соотношение понятий «налоговая льгота» и «дифференцированная налоговая ставка» в налоговом законодательстве РФ и порядок их применения / А. И. Трапезников // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. – 2019. – № 3. – С. 38–42.
15. Тютюрюков Н. Н. Налоговые льготы и преференции: цель – одна, а механизм – разный / Н. Н. Тютюрюков, Г. Б. Тернопольская, В. Н. Тютюрюков // Налоговая политика и практика. – 2009. – № 10 (82). – С. 18–23.
16. Баландина А. С. Анализ теоретических аспектов налоговых льгот и налоговых преференций / А. С. Баландина // Вестник Томского государственного университета. – 2011. – № 4 (16). – С. 105–110.

17. Данилова В. В. Налоговые преференции: понятие, виды, цели и порядок получения / В. В. Данилова // Оплата труда: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2022. – № 4. – С. 19–26.
18. Wells D. A. The Theory and Practice of Taxation / D. A. Wells. – New York : D. Appleton and Company, 1900. – 666 p.
19. Chua A. T. Precedent and Principles of WTO Panel Jurisprudence / A. T. Chua // Berkeley Journal of International Law. – 1998. – Vol. 16, iss. 2. – P. 171–196.
20. Белоусов А. Л. Преференциальные режимы осуществления предпринимательской деятельности: проблемы регулирования и направления совершенствования законодательства / А. Л. Белоусов // Хозяйство и право. – 2022. – № 10. – С. 30–41.
21. Белоусов А. Л. Правовые аспекты становления и развития специальных инвестиционных контрактов в Российской Федерации / А. Л. Белоусов // Legal Bulletin. – 2022. – Т. 7, № 4. – С. 9–16.

REFERENCES

1. Manturov D.V., Nikitin G.S., Osmakov V.S. Government regulation of Russian industry in the 2010s. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2017, no. 1, pp. 50–70. (In Russ.).
2. Glukhova M.N., Shokhin A.N. Special capital investment project: the viewpoint of business. *Vlast'*, 2017, vol. 25, no. 7, pp. 7–12. (In Russ.).
3. Gandilov T.M. Special investment contract: features of legislative regulation. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2019, no. 12, pp. 82–87. (In Russ.).
4. Popondopulo V.F. Special investment contract as legal form of investment agreements at participation of public law entities. *Konkurentnoe pravo = Competition Law*, 2017, no. 3, pp. 17–24. (In Russ.).
5. Evstafieva Yu.V. Experience of application and development of special investment contract. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk = The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, 2019, no. 3, pp. 152–167. DOI: 10.24411/2073-6487-2019-10038. (In Russ.).
6. Tsygankov E. RIP and SPIC. They parted like ships at sea?. *EZh-Yurist*, 2017, no. 43, p. 12. (In Russ.).
7. Belov V. Special Investment Contracts and Russian-German Economic Cooperation (first part). *Sovremennaya Evropa = Contemporary Europe*, 2019, no. 6, pp. 105–116. DOI: 10.15211/soveurope62019105116. (In Russ.).
8. Romanova O.A., Ponomareva A.O. Theoretical, Institutional and Ethical Basis for Implementing Modern Industrial Policy. Part II. *Ekonomika regiona = Economy of region*, 2019, vol. 15, iss. 4, pp. 1036–1049. DOI: 10.17059/2019-4-6. (In Russ.).
9. Olkhovik V.V. The Possibilities for Developing the Tax Potential of the Constituent Entities of the Russian Federation. *Ekonomika regiona = Economy of region*, 2019, vol. 15, iss. 3, pp. 938–951. DOI: 10.17059/2019-3-23. (In Russ.).
10. Vyakina I.V., Plotitsyna L.A., Skvortsova G.G. Investment tax incentives as tools for the development of land areas. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional Economics: Theory and Practice*, 2019, vol. 17, no. 3, pp. 540–553. DOI: 10.24891/re.17.3.540. (In Russ.).
11. Kvanina V.V. SPIC as an instrument of import substitution in the Russian Federation under the conditions of the updated sanctions regime. *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Pravo» = Bulletin of South Ural State University. Series "Law"*, 2022, vol. 22, no. 2, pp. 52–29. DOI: 10.14529/law220209. (In Russ.).
12. Votinov A., Elkina M., Nikonov I. The Determinants of Private Investment in Russia: The Role of Corporate Income Tax. *Ekonomicheskii zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = HSE Economic Journal*, 2019, vol. 23, no. 4, pp. 542–561. DOI: 10.17323/1813-8691-2019-23-4-542-561. (In Russ.).
13. Vishnevsky V.P., Goncharenko L.I., Nikulkina I.V., Gurnak A.V. Taxes and technology: past, present and future of the Russian tax system. *Terra Economicus*, 2020, vol. 18, no. 4, pp. 6–31. DOI: 10.18522/2073-6606-2020-18-4-6-31. (In Russ.).
14. Trapeznikov A.I. The ratio of the concepts of "tax relief" and "differential tax rate" in the tax legislation of the Russian Federation and the order of their application. *Finansovyi vestnik: finansy, nalogi, strakhovanie, bukhgalterskii uchët*, 2019, no. 3, pp. 38–42. (In Russ.).
15. Tyutyuryukov N.N., Ternopolskaya G.B., Tyutyuryukov V.N. Tax privileges and preferences: the purpose – one, but the mechanism – different. *Nalogovaya politika i praktika = Tax Policy and Practice*, 2009, no. 10 (82), pp. 18–23. (In Russ.).

16. Balandina A.S. Analysis of theoretical aspects of tax benefits and tax preferences. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta = Tomsk State University Journal*, 2011, no. 4 (16), pp. 105–110. (In Russ.).
17. Danilova V.V. Tax preferences: the concept, types, goals and procedures for obtaining. *Oplata truda: bukhgalterskii uchet i nalogooblozhenie*, 2022, no. 4, pp. 19–26. (In Russ.).
18. Wells D.A. *The Theory and Practice of Taxation*. New York, D. Appleton and Company Publ., 1900. 666 p.
19. Chua A.T. Precedent and Principles of WTO Panel Jurisprudence. *Berkeley Journal of International Law*, 1998, vol. 16, iss. 2, pp. 171–196.
20. Belousov A.L. Preferential regimes for conduct of business: regulation problems and law improvement areas. *Khozyaistvo i pravo = Economy and Law*, 2022, no. 10, pp. 30–41. (In Russ.).
21. Belousov A.L. Legal aspects of formation and development of special investment contracts in the Russian Federation. *Legal Bulletin*, 2022, vol. 7, no. 4, pp. 9–16. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Шепенко Роман Алексеевич – доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации 119454, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 76
E-mail: r.shepenko@inno.mgimo.ru
ORCID: 0000-0003-0767-9661

Исаев Андрей Геннадьевич – аспирант кафедры административного и финансового права Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации 119454, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 76
E-mail: andr.isaew2016@yandex.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Шепенко Р.А. Налогообложение участников специальных инвестиционных контрактов / Р.А. Шепенко, А.Г. Исаев // Правоприменение. – 2023. – Т. 7, № 3. – С. 85–94. – DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).85-94.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Roman A. Shepenko – Doctor of Law, Professor, Department of Administrative and Financial Law MGIMO University
76, Vernadskogo pr., Moscow, 119454, Russia
E-mail: r.shepenko@inno.mgimo.ru
ORCID: 0000-0003-0767-9661

Andrey G. Isaev – PhD student, Department of Administrative and Financial Law MGIMO University
76, Vernadskogo pr., Moscow, 119454, Russia
E-mail: andr.isaew2016@yandex.ru

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Shepenko R.A., Isaev A.G. Taxation of special investment contracts participants. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2023, vol. 7, no. 3, pp. 85–94. DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).85-94. (In Russ.).

ПРЕОДОЛЕНИЕ ДЕЙСТВИЯ НОРМ МЕЖДУНАРОДНЫХ НАЛОГОВЫХ ДОГОВОРОВ ПОСРЕДСТВОМ ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА ОДНОЙ ИЗ СТОРОН (TAX TREATY OVERRIDE)

И.А. Хаванова

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

Информация о статье

Дата поступления –
25 марта 2023 г.
Дата принятия в печать –
20 июня 2023 г.
Дата онлайн-размещения –
20 сентября 2023 г.

Ключевые слова

Налог, закон, преодоление
действия норм международного
налогового договора

Раскрыто авторское представление о существовании такого явления, как tax treaty override, и обозначены дискуссионные аспекты, связанные с ним. Tax treaty override – действие (в ряде случаев – бездействие) по расширению налогообложения за пределы (юрисдикционные ограничения), определенные в соглашениях об избежании двойного налогообложения, которое реализуется, главным образом, посредством целенаправленного изменения внутреннего законодательства. Изменение (расширение) налоговой юрисдикции, влияющее, в том числе, на содержание прав налоговых резидентов одного или обоих договаривающихся государств, – ядро tax treaty override. Главными целями регуляторного воздействия являются: юрисдикционные возможности государств (дистрибутивные правила) и налоговые льготы для резидентов (лиц для целей соглашений об избежании двойного налогообложения).

OVERRIDING THE RULES OF INTERNATIONAL TAX TREATIES BY THE MEANS OF THE NATIONAL LAW OF ONE OF THE PARTIES (“TAX TREATY OVERRIDE”)

Inna A. Khavanova

*Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,
Moscow, Russia*

Article info

Received –
2023 March 25
Accepted –
2023 June 20
Available online –
2023 September 20

Keywords

Tax, law, overcoming the rules
of the international tax treaty

Subject of research. The article is dedicated to the “tax treaty override”; it outlines debatable aspects, associated herewith. “Tax treaty override” is an action (in certain cases - omission of action) to expand taxation beyond (jurisdictional boundaries), defined in double taxation agreements which is implemented mainly through the intentional alteration of national legislation. The correlation between national and international legal norms has major impact upon the agreements on double taxation of income taking into account that many states including Russia are participants to the Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting 2016, which modifies rules of the mentioned agreements and therefore begets a large number of possible collisions.

Goal of the article. The goal of the article is to demonstrate that even if constitutional provisions don't prevent the adoption of legislation on taxes and charges in contradiction with international obligations – that doesn't imply that the latter lack legal significance. The goal also includes revealing specific features of double taxation agreements one of which is deep integration with domestic tax legislation that doesn't stand still, but is evolving constantly. Methods of research. The preparation phase included the following research methods: formal-logical analysis, system-based analysis, description, juxtaposition, synthesis and summarizing.

Basic outcomes. The author draws a conclusion that the alteration (expansion) of tax jurisdiction which impacts i.a. the contents of tax residents' rights of one or both treaty countries (party countries, treaty states) is actually the essence of tax treaty override. The main objectives of regulatory impact are jurisdictional capabilities (distributive rules) of states and tax reliefs for residents (individuals for the tax agreements). The phenomenon under consideration represents an artificially generated collision between the provisions of tax treaties and more recent norms of domestic legislation of one of the countries subject to a tax agreement, while the mentioned issue should be resolved in favor of domestic regula-

tions. The main goals of regulatory impact include: jurisdictional capabilities of states (distributive rules) and tax reliefs or benefits for residents (individuals for the tax agreements). Tax treaty override emerges when a provision of a law prevails and cannot be overridden by the means of tax agreements, including the test of correspondence between a national legal definition and the agreement context. At the same time legal changes that have prevailing power may correspond with international law (reasonable protection of national tax base) since the treaty states seek to eliminate double taxation without creating possibility of taxation freedom or reduction of taxation through tax avoidance and tax evasion.

1. Введение

Соотношение норм внутригосударственного и международного права имеет важные последствия для соглашений об избежании двойного налогообложения доходов (далее – СИДН), тем более что многие государства, включая Россию, являются сторонами многосторонней Конвенции по выполнению мер, относящихся к налоговым соглашениям, в целях противодействия размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения (2016 г.)¹, положения которой модифицируют нормы СИДН [1, с. 35–40], а значит, число возможных коллизий возросло.

Большинство исследователей оценивают взаимосвязь международных налоговых соглашений и внутреннего налогового законодательства как сложную, поскольку законодательство ряда государств допускает фактически неприменение норм СИДН (различие между монистическими и дуалистическими подходами) [2–5]. Основами соотношения международного и внутригосударственного права являются: 1) самостоятельность этих систем права по отношению друг к другу; 2) корреспондирующее взаимное влияние; 3) вертикальные, горизонтальные и иные многоуровневые связи и иерархическое соотношение между нормами международного права и нормами национального законодательства с учетом действующего в государстве механизма согласования международного и национального права [6, с. 7–8]. Что касается международного налогового права, то И.И. Кучеров указывает: соотношение его норм и норм национального налогового права «может варьироваться в разных странах в пределах от приоритета первого над вторым, через их равнозначность, до ситуации, при которой международные нормы превосходят по своей юридической силе национальные» [7, с. 63].

А.И. Ковлер следующим образом разграничивает концепции соотношения международного и

внутригосударственного права: «дуалистическая» (их жесткое различие), «монистическая» (приоритет международного права как высшей ступени права) и другая монистическая концепция о приоритете национального права над международным [8]. При этом в большинстве государств, как отмечает Б.И. Осминин, международные договоры рассматриваются как иерархически более низкие, чем конституции, т. е. конституции должны превалировать в случае коллизии [9].

Оценивая степень научной разработанности вопросов преодоления действия норм СИДН посредством актов национального законодательства, можно заметить, что в российской литературе данная проблематика пока не получила системного изложения, и хотя работ иностранных исследователей существенно больше, безусловным фаворитом авторского интереса и здесь тема не является [10; 11]. Задача данной статьи – по возможности восполнить этот пробел, предложив в том числе авторское представление о существе такого явления, как *tax treaty override*, и обозначив дискуссионные аспекты, связанные с ним.

2. К пониманию содержания *tax treaty override*

В отечественной юридической литературе термин *tax treaty override*, как и более общий термин *treaty override*, не имеют устоявшегося значения. Наиболее жесткая характеристика замечена в алфавитно-предметном указателе к монографии Д.В. Винницкого (*нарушение налогового договора / treaty override*) [12].

Мы бы не поддержали подход «государство-нарушитель», поскольку речь идет об объективных чертах национальных правовых систем, их естественном разнообразии, в том числе в вопросе о соотношении норм международных договоров и внутреннего законодательства. Объективное различие правовых систем не может рассматриваться как нарушение.

¹ Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting. URL: <https://www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-convention->

[to-implement-tax-treaty-related-measures-to-prevent-beps.htm](https://www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-convention-beps.htm) (дата обращения: 23.03.2023).

Уместно упомянуть, что и отечественная практика знала разные подходы к данному вопросу. В советской истории, как отмечает Ю.А. Тихомиров, длительное время выдерживалась ориентация на признание приоритета за национальным правом. Новелла о приоритете правил международного договора была введена с принятием Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик. Постепенно она получила распространение и в других отраслях законодательства. Например, ст. 6 Закона СССР от 23 апреля 1990 г. № 1443-1 «О подоходном налоге с граждан СССР, иностранных граждан и лиц без гражданства» предусматривала, что если международным договором СССР установлены иные правила, чем те, которые содержатся в советском законодательстве по налогообложению, то применяются правила международного договора. Конституция РФ 1993 г. «ввела принцип “включенности” международно-правовых актов в правовую систему и признала приоритет правил международных договоров над нормами законов в случае их противоречия» [13]².

В.А. Гидирим определяет *treaty override* как «виды внутренних законодательных норм, юридически либо фактически преваляющих над положениями международного договора», либо, в более общем виде, как «превалирование над международным договором» [14, с. 332]. В налоговом праве термин *treaty override* – на это обоснованно обращает внимание К. Де Пьетро – приобрел специфический смысл, под ним понимается несоблюдение (англ. *breach*) одного или нескольких положений международного договора вследствие принятия последующего национального законодательства, которое противоречит этим положениям [10, р. 7]. Б.И. Осминин, анализируя практику Германии, указывает на *tax treaty override* как на «превосходство последующих законов над противоречащими им предшествующими договорами» [9, с. 167].

В Отчете ОЭСР *Tax Treaty Overrides* 1989 г. (далее – Отчет ОЭСР)³ термин *treaty override* обозначает ситуации, когда внутреннее законодательство государства отменяет положения (англ. *overrides provisions*) одного либо всех СИДН, которые действовали в нем. Это может быть связано с определенными обстоятельствами (например, злоупотреблениями со стороны налогоплательщиков).

В Отчете ОЭСР отмечается необходимость разграничения *treaty override* от связанных и схожих ситуаций, а также ситуаций с теми же последствиями, например:

1. Государство может посредством законодательства преодолеть действие судебного решения, которое отклоняется от толкования, подразумеваемого – явно или молчаливо – сторонами СИДН. В этом случае ущерб основам международных налоговых отношений не причинен, если компетентные органы государств согласны, что решение противоречит их намерениям при заключении договора.

2. Государство может изменить во внутреннем законодательстве содержание термина, который используется в СИДН, но не определен для целей договора. В этом случае *treaty override* не возникает, если СИДН содержит положение, аналогичное п. 2 ст. 3 Модельной налоговой конвенции ОЭСР⁴, где любой термин, не определенный в конвенции, должен, если контекст не требует иного, иметь значение, которое он имеет в соответствии с законодательством этого государства в отношении налогов, к которым применяется конвенция (подробнее см.: [1, с. 125–128]).

3. Обновленное законодательство одного из договаривающихся государств может быть несовместимо с положениями СИДН без намерения достичь такого эффекта или даже без осознания таких правовых последствий.

Отчет ОЭСР, указывая на недопустимость *treaty override*, разделяет приемлемое и неприемлемое поведение государств, делая акцент на принятие внутреннего законодательства, которое по замыслу законодателя должно иметь последствия, явно противоречащие обязательствам государства по СИДН. *Tax treaty override* имеет место при принятии закона, а не только при применении его положений для урегулирования фактических ситуаций.

3. Подходы международного публичного права

Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. (далее – Венская конвенция) содержит комплекс норм, направленных на выполнение государствами взятых на себя обязательств:

– ст. 26 – принцип *Pacta sunt servanda* (каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться);

² Цит. по СПС «КонсультантПлюс».

³ Tax Treaty Override (adopted by the OECD Council on 2 October 1989) // Model Tax Convention on Income and on Capital

2017 (Full Version) / OECD Committee on Fiscal Affairs. OECD, 2019. R(8). DOI: 10.1787/1c05c36b-en.

⁴ Model Tax Convention on Income and on Capital 2017 (Full Version). DOI: 10.1787/9a5b369e-en.

– согласно ст. 27 участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора;

– ст. 18 обязывает государства воздерживаться от действий, которые лишили бы международный договор его объекта и цели.

Статья 27 Венской конвенции, не допуская, чтобы положения внутреннего законодательства служили оправданием для несоблюдения конвенционных норм, косвенно признаёт возможность коллизий. Вместе с тем международное право не «диктует» пути и средства достижения эффекта соблюдения договора, формализуя лишь результат («должен добросовестно выполняться»). Выполнение международного обязательства индивидуально для каждого государства в том смысле, что зависит от особенностей его правовой системы, а также характера договора.

Даже если конституционные положения не исключают принятия законодательства, противоречащего международным обязательствам, это не означает, что последние не имеют правового значения. Хотя, конечно, риск *treaty override* с большей вероятностью исключен, если договорному обязательству придается большее значение, чем внутреннему закону, или если государство оценивает конвенционные нормы как *lex specialis*, отдавая им приоритет. Если же договорные обязательства рассматриваются как равнозначные с нормами внутреннего права, на них может распространяться правило *lex posterior degreat legi priori* (т. е. более поздний закон имеет преимущественную силу над предыдущим). Однако и здесь не всё однозначно, учитывая, что принцип ориентирован на несоответствия между новым законом и его предшественником, и суды неохотно толкуют нормы международных договоров как противоречащие нормам внутреннего законодательства.

4. Подходы России и отдельных государств

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы: если международным договором Рос-

сийской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ). Названный подход отражен и в Налоговом кодексе (далее – НК) РФ⁵. Напротив, в ст. 7852(d) Кодекса внутренних доходов США⁶ определено, что ни положения договора, ни положения налогового законодательства не имеют преимущества. Этот подход согласуется с конституционными положениями. Конституция и законы Соединенных Штатов, принимаемые во исполнение ее, и все договоры, которые заключены или будут заключены властью США, становятся верховным правом страны (ст. VI Конституции США)⁷, тем самым устанавливается равная сила законов США и его международных договоров.

Как отмечается в материале исследовательской службы Конгресса США, коллизии между положениями Кодекса внутренних доходов США и налоговыми соглашениями страны обычно разрешаются на основе правила *last in time* (последний по времени) [15]. Непростые взаимоотношения между СИДН и внутренним законодательством, как писал Р. Дернберг, нашли отражение в ст. 894(a) Кодекса внутренних доходов США, предусматривающей, что положения Кодекса должны применяться «с должным уважением к любому договорному обязательству США» [16, с. 98]. Так что не следует абсолютизировать возможности США в области «исправления» конвенционных положений посредством закона, недавняя денонсация соглашения с Венгрией – тому подтверждение. 8 июля 2022 г. Венгрия была уведомлена⁸ о прекращении действия Конвенции между Правительством США и Правительством Венгерской Народной Республики об избежании двойного налогообложения, действовавшей с 1979 г. [17].

Нередко изменения законодательства, которые влияют на применение СИДН, США оправдывают тем, что эти меры направлены на предотвращение ненадлежащего использования льгот, ссылаясь на ст. 22 своих соглашений, предусматривающую ограничения при предоставлении налоговых пре-

⁵ Если международным договором Российской Федерации, содержащим положения, касающиеся налогообложения и сборов, установлены иные правила и нормы, чем предусмотренные НК РФ и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами о налогах и (или) сборах, то применяются правила и нормы международных договоров (ст. 7 НК РФ).

⁶ Treaty obligations (§ 7852(d)). US Internal Revenue Code. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2021->

[title26/pdf/USCODE-2021-title26-subtitleF-chap80-subchapB-sec7852.pdf](https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2021-title26/pdf/USCODE-2021-title26-subtitleF-chap80-subchapB-sec7852.pdf) (дата обращения: 01.04.2023).

⁷ Конституция США // Конституции государств Америки / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации, 2006. Т. 1. С. 819.

⁸ Решение расторгнуть СИДН последовало как реакция на несогласие Венгрии с глобальной реформой корпоративного налогообложения (Pillar 2 of the OECD's Pillar Two Model Rules).

имущества (*Limitation of Benefits*). Вероятно, в русле той же логики в Модельную налоговую конвенцию США 2016 г. была включена ст. 28, предусматривающая меры, которые могут быть предприняты, если после подписания СИДН в налоговое законодательство государства-партнера вносятся существенные изменения (чаще всего снижение налоговой ставки)⁹. Так, согласно ст. 28 «Последующие изменения в законодательстве» (*Subsequent changes in law*) Модельной налоговой конвенции США (2016 г.), если в любое время после подписания Конвенции договаривающееся государство снизит общую установленную законом ставку налога на прибыль компаний, которая применяется в отношении практически всех доходов компаний-резидентов, в результате чего она упадет ниже меньшего из (а) 15 % или (б) 60 % от общей установленной законом ставки корпоративного налога, применяемой в другом договаривающемся государстве, или первое упомянутое договаривающееся государство предоставит освобождение от налогообложения компаниям-резидентам в отношении практически всех доходов из иностранных источников (включая проценты и роялти), договаривающиеся государства проводят консультации с целью внесения поправок в Конвенцию для восстановления надлежащего распределения налоговых прав между ними. Если такие консультации не имеют успеха, другое договаривающееся государство может уведомить первое упомянутое договаривающееся государство по дипломатическим каналам о прекращении применения положений ст. 10 («Дивиденды»), 11 («Проценты»), 12 («Роялти») и 21 («Иные доходы»). В таком случае положения указанных статей прекращают действовать в обоих договаривающихся государствах в отношении компаний – налоговых резидентов по истечении 6 месяцев после письменного уведомления о прекращении их применения.

В 2015–2016 гг. научные круги всколыхнула практика Федерального конституционного суда Федеративной Республики Германия (далее – КС ФРГ), касающаяся рассматриваемого нами вопроса. Согласно ст. 25 «Международно-правовое регулирование» Основного закона ФРГ общепризнанные нормы международного права являются составной частью права федерации. Они имеют преимущество перед законами и непосредственно порождают

права и обязанности для жителей федеральной территории. Б.И. Осминин поясняет, что договоры по налоговым вопросам не являются самоисполнимыми в Германии, их положения должны быть преобразованы во внутригосударственное право, поэтому «договорные положения имеют одинаковый статус с ординарными законами и не могут обладать приоритетом перед ними». И поскольку последующие законы могут заменять или отменять предшествующие правовые акты, считается, что и международные договоры могут быть заменены или отменены последующими федеральными законами, устанавливающими иные правила. Исходя из такой логики, как отмечает исследователь, КС ФРГ в решении от 15 декабря 2015 г. (2015 2 BvL 1/12)¹⁰, касающемся соглашения ФРГ и Турции об избежании двойного налогообложения 1985 г. (далее – Постановление КС ФРГ 2015 г.), пришел к выводу о том, что парламенту не запрещено издавать законы, противоречащие предшествующим международным договорам. Хотя принцип *Pacta sunt servanda* устанавливает обязанность (по международному публичному праву) государства в отношении его партнеров по договору, он не регулирует действие международных договоров в национальной правовой системе. Этот принцип, согласно позиции суда, не придает положениям международных договоров статус общепризнанных норм международного публичного права, как они определены в ст. 25 Основного закона ФРГ, которые обладают приоритетом перед законами [9].

А. Бланкенагель, комментируя данное постановление, обращает внимание, что дело касалось проблемы *treaty-overriding laws*, т. е. законов, принятых после ратификации международного договора и противоречащих его содержанию. Ситуация возможного нарушения международных договоров законодателем традиционно считалась неудовлетворительной, в результате в доктрине и практике КС ФРГ былработан принцип «благоприятного отношения к международному праву» (*Volkerrechtsfreundlichkeit*). Согласно ему органы государственной власти должны были стремиться оставаться верными международным обязательствам страны. Содержание принципа, однако, оставалось не до конца ясным, и в Постановлении КС ФРГ 2015 г., по выражению ученого, «солнце государственного суверенитета осветило этот прин-

⁹ United States Model – Tax Treaty (2016). URL: <https://www.irs.gov/businesses/international-businesses/united-states-model-tax-treaty-documents> (дата обращения: 23.03.2023).

¹⁰ См.: URL: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2015/12/Is20151215_2bvl000112en.html (дата обращения: 23.03.2023).

цип», точнее – его «скромные размеры», поскольку согласно выработанной позиции «законодатель связан лишь Конституцией, в отличие от исполнительной и судебной властей, которые связаны законами и справедливостью» [18, с. 147].

5. Особенности соглашений об избежании двойного налогообложения

В ряде наших работ мы отмечали, что СИДН не живут самостоятельно – вне опоры на национальное законодательство о налогах. Такова природа этих договоров, не создающих налоговые обязанности, но разграничивающих налоговые юрисдикции [1, с. 128–130; 19, с. 104]. Правило п. 2 ст. 3 Модельной налоговой конвенции ОЭСР, к которому мы уже обращались, подтверждает: понятийный аппарат соглашения, основанного на принципе налогового суверенитета, не может быть однолинейным, здесь неизбежен ряд параллельных понятийных систем, формируемых в национальном праве. Так, согласно п. 2 ст. 3 Соглашения между Российской Федерацией и Федеративной Республикой Германия от 29 мая 1996 г. «Об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество» при применении договаривающимся государством настоящего соглашения любой не определенный в соглашении термин, если из контекста не вытекает иное, имеет то значение, которое придается ему законодательством этого государства в отношении налогов, на которые распространяется действие настоящего соглашения.

Правило иногда называют техническим *tax treaty override*, что, скорее, стоит воспринимать как метафору, которая подтверждает: изменение законодательства государств при сохраняющемся тексте СИДН может порождать методологические проблемы. Оригинальное значение конвенционного термина – это, безусловно, значение, которое он имеет в момент подписания СИДН. Новое значение (современное понятие) в ряде случаев способно «уничтожить» соглашение. Это вовсе не означает, что содержание терминов должно всегда оставаться статичным, однако развитие содержания уместно лишь в том случае (и в той мере), в какой это совместимо с общими ожиданиями и намерениями сторон (при заключении соглашения), их согласованной волей.

Особенностью СИДН является их глубинная интеграция с внутренним налоговым законодатель-

ством, причем законодательством не статичным, а постоянно развивающимся. Не следует забывать и конкретно-исторический контекст развития регулирования налоговых отношений. Обращение к внутреннему законодательству о налогах, хотя это и не является согласованной позицией в доктрине, вне зависимости от исповедуемых государством принципов соотношения норм внутригосударственных и международно-правовых (СИДН), является приоритетным. Приведем пример особенно тесного взаимодействия конвенционных и внутригосударственных норм из Конвенции об избежании двойного налогообложения между Республикой Беларусь и Королевством Испания 2017 г. Согласно п. 1 Протокола к соглашению «Конвенция не истолковывается как препятствующая... применять внутригосударственные положения по предотвращению уклонения от уплаты налогов или избежания налогообложения». Причем «внутренние правила и процедуры... могут применяться к трактовке таких нарушений...»¹¹.

Феномен специфического приоритета налогового закона – следствие одной из основных целей СИДН (избегание международного двойного налогообложения доходов). Закрепление в СИДН права на налогообложение за государством, когда оно, например, выступает в качестве государства источника дохода, само по себе¹² не создает правовых оснований для налогообложения в нем. А значит, доход должен сначала получить юридическую оценку с позиции внутреннего законодательства (как подлежащий налогообложению) и только после этого сопоставлен с доходами, подпадающими под действие СИДН, правилами их обложения в механизме разграничения налоговых юрисдикций договаривающихся государств.

6. Выводы

Tax treaty override – действие (в ряде случаев – бездействие) по расширению налогообложения за пределы (юрисдикционные ограничения), согласованные в СИДН, которое реализуется, главным образом, посредством целенаправленного изменения внутреннего законодательства. Изменение (расширение) налоговой юрисдикции, влияющее, в том числе, на содержание прав налоговых резидентов одного или обоих договаривающихся государств, – вот ядро *tax treaty override*. Анализируемый феномен представляет собой искусственно созданную

¹¹ См.: URL: <https://zakonrb.com/npa/konvenciya-mezhdu-respublikoy-belarus-i-korolevstvom> (дата обращения: 01.03.2023).

¹² За крайне редким исключением.

коллизии между нормами СИДН и более поздними нормами внутреннего законодательства одной из сторон СИДН, разрешение которой при формальном подходе должно осуществляться в пользу норм внутренней природы. Главными целями регуляторного воздействия являются: юрисдикционные возможности государств (дистрибутивные правила) и налоговые льготы резидентов (лиц для целей СИДН).

Можно согласиться с утверждением К. Де Кок, что *tax treaty override* подразумевает принятие внутренней нормы, которая явно противоречит положениям СИДН [20, р. 21], однако не ограничиться этим. Важно оценить содержание и характер изменения законодательства, ведь опасность представляет преодоление действия основных (материальных) положений СИДН, т. е. тех норм, без которых невозможна реализация объекта и/или цели соглашения.

Не убеждает нас и позиция, согласно которой основными «нарушителями» будут являться государства, где не признаётся приоритет за нормами международных договоров. В научной литературе справедливо отмечается, что нарушение основных положений договора может стать результатом и принятия ретроспективных поправок к законам, которые, среди прочего, затрагивают вопросы, урегулированные в СИДН, при этом изменения применяются к будущим последствиям событий, произошедших до их принятия [21].

Л. Оппенгейм отмечал, что даже в государствах, которые «склонны принять так называемую дуалистическую точку зрения», имеются презумпции отсутствия противоречий между международным и внутригосударственным правом. Поскольку международное право основывается на общем согласии государств, предполагается, что государство не может намеренно создать норму, противоречащую международному праву. Поэтому норма внутригосударственного права, которая кажется противоречащей международному праву, должна, если возможно, всегда быть истолкована так, чтобы устранить это противоречие [22, с. 62]. Как указывал О.И. Тиунов, «принцип *pacta sunt servanda* невозможно отменить или заменить каким-либо другим – противоположным по значению принципом, иначе будет уничтожено само международное право» [23, с. 126–127].

Tax treaty override возникает в случаях, когда положение закона имеет преимущественную силу, не преодолеваемую средствами СИДН, среди которых,

например, тест на соответствие значения термина в национальном законодательстве контексту соглашения. Заметим, что взаимосогласительная процедура, проводимая компетентными органами согласно положениям СИДН, пригодна не только для разрешения конкретных ситуаций, но и для устранения любых трудностей или сомнений, возникающих при толковании и применении норм. Вместе с тем изменения законодательства, имеющие преимущественную силу, могут соответствовать международному праву (разумная защита национальной налоговой базы), поскольку договаривающиеся государства реализуют цели устранения двойного налогообложения, не создавая возможности для необложения налогами или пониженного налогообложения посредством избежания или уклонения от уплаты налогов.

Подобно налогоплательщикам, которые находят «лазейки» в конвенционных положениях, государства порой используют «пробелы» в СИДН, чтобы посредством изменения внутреннего законодательства корректировать результаты применения соглашений в свою пользу [24]. В результате законодательных и исполнительных действий или бездействия они могут искусственно изменять баланс в договорном распределении налоговых прав [25].

Нам представляется неверной позиция, согласно которой соглашения, коль скоро речь идет о разграничении налоговых юрисдикций, направлены на то, чтобы очертить контуры, в которых налоговому законодателю разрешено действовать [24]. Возможно, данный подход и имел бы право на жизнь, будь у государства одно налоговое соглашение, но таких соглашений, с различающимися условиями, пусть даже они опираются на Модельную налоговую конвенцию ОЭСР, может быть несколько десятков. И что же – тестировать любое изменение закона на соответствие каждому СИДН? Законодатель, «скованный» каждым договором, представлял бы грустную номинальную фигуру.

В заключение отметим, что наметилась тенденция преодолевать «коллизийное» представление о *treaty override*, рассматривая данный феномен как вопрос, касающийся юрисдикции и соблюдения принципов международного права, а не как проблему иерархии или «*lex specialis*». Отход от увлечения формулами, применимыми для типовых проблем разрешения коллизий, обусловлен тем, что связь СИДН и внутреннего законодательства о налогах более сложная и многоуровневая.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Хаванова И. А. Толкование и применение соглашений об избежании двойного налогообложения в условиях действия многосторонней Конвенции (язык договоров и право) : моногр. / И. А. Хаванова. – М. : Прометей, 2022. – 340 с.
2. Арнолд Б. Дж. Введение в налоговые договоры / Б. Дж. Арнолд. – 24 июня 2020. – 19 с. – URL: https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2020-06/TT_Introduction_Ru.pdf (дата обращения: 01.03.2023).
3. Desai P. Tax Treaty Overrides – A Global Perspective / P. Desai // *Academike*. – Feb. 14, 2015. – URL: <https://www.lawctopus.com/academike/tax-treaty-overrides-a-global-perspective/> (дата обращения: 01.03.2023).
4. Пономарева К. А. Акты налогового права Европейского Союза и соглашения об избежании двойного налогообложения: проблемы соотношения при установлении правил борьбы с налоговыми злоупотреблениями / К. А. Пономарева // *Правоприменение*. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 175–186. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).175-186.
5. Sung-Soo H. The Harmonization of Tax Treaties and Domestic Law / H. Sung-Soo // *Brigham Young University International Law & Management Review*. – 2011. – Vol. 7, iss. 2. – P. 29–50.
6. Хабриева Т. Я. Основы взаимодействия международного и национального права / Т. Я. Хабриева // *Влияние международного права на национальное законодательство : материалы заседания Междунар. shk.-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 24–26 мая 2007 г.)* / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. – М., 2007. – С. 3–16.
7. Кучеров И. И. Международное налоговое право : акад. курс : учеб. / И. И. Кучеров. – М. : ЮрИнфоР, 2007. – 452 с.
8. Ковлер А. И. Европейская конвенция в международной системе защиты прав человека : моногр. / А. И. Ковлер. – М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ : Норма : ИНФРА-М, 2019. – 304 с.
9. Осминин Б. И. Приоритетное применение международных договоров в национальной правовой системе: условия и последствия / Б. И. Осминин // *Журнал российского права*. – 2017. – № 12. – С. 160–173. – DOI: 10.12737/article_5a2005088782b0.46114176.
10. De Pietro C. Tax Treaty Override : Dissertation thesis / C. De Pietro. – 2012. – 277 p. – DOI: 10.6092/unibo/amsdottorato/5140.
11. Avi-Yonah R. S. Tax Treaty Overrides: A Qualified Defense of U.S. Practice / R. S. Avi-Yonah // *Tax Treaties and Domestic Law* / ed. by G. Maisto. – Amsterdam : IBFD Publ., 2006. – P. 65–80. – (EC and International Tax Law Series; vol. 2).
12. Винницкий Д. В. Международное налоговое право: проблемы теории и практики / Д. В. Винницкий. – М. : Статут, 2017. – 463 с.
13. Тихомиров Ю. А. Реализация международно-правовых актов в российской правовой системе / Ю. А. Тихомиров // *Журнал российского права*. – 1999. – № 3–4. – С. 87–96.
14. Гидирим В. А. Основы международного корпоративного налогообложения / В. А. Гидирим. – М. : Шаповалов Петров, 2017. – 1690 с.
15. Lunder E. K. What Happens if H.R. 1 Conflicts with U.S. Tax Treaties? / E. K. Lunder // *Congressional Research Service*. – December 19, 2017. – URL: <https://sgp.fas.org/crs/misc/LSB10047.pdf> (дата обращения: 12.04.2023).
16. Дернберг Р. Международное налогообложение / Р. Дернберг. – М., 1997. – 400 с.
17. Хаванова И. А. Денонсация и приостановление действия соглашений об избежании двойного налогообложения (теория и практика) / И. А. Хаванова // *Финансовое право*. – 2023. – № 1. – С. 22–25. – DOI: 10.18572/1813-1220-2023-1-22-25.
18. Бланкенгель А. «Прощай, Совет Европы!» или «Совет Европы, давай поговорим!»? Комментарий к Постановлению Конституционного Суда России от 19 апреля 2016 года об исполнимости Постановления ЕСПЧ по делу Анчугова и Гладкова от 4 июля 2013 года / А. Бланкенгель // *Сравнительное конституционное обозрение*. – 2016. – № 6. – С. 135–150.
19. Хаванова И. А. Оговорки и заявления в практике международных налоговых договоров / И. А. Хаванова // *Правоприменение*. – 2021. – Т. 5, № 2. – С. 99–108. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(2).99-108.

20. Kock K. de. Treaty Override in German Domestic Law – In Line with the Constitution? : Master Thesis. – 2015. – 36 p. – URL: <https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=5435305&fileId=5435312> (дата обращения: 12.04.2023).
21. Dkhar B. T. Tax Treaty Override: A Comprehensive Analysis with Special Reference to India / B. T. Dkhar, T. Agarwal. – 2015. – 41 p. – URL: http://www.krrtaxmoot.law/2013/docs/taxtreaty_override_researchpaper.pdf (дата обращения: 12.04.2023).
22. Оппенгейм Л. Международное право. Т. I. Полумом 1 / Л. Оппенгейм. – М., 1948. – 384 с.
23. Тиунов О. И. Принцип соблюдения международных договоров: коллизии международного и национального права / О. И. Тиунов, Б. Г. Манов // Журнал российского права. – 2008. – № 6. – С. 124–142.
24. Schoueri L. E. Tax Treaty Override: A Jurisdictional Approach / L. E. Schoueri // Intertax. – 2014. – Vol. 42. – P. 682–683.
25. Ferreira Arruda V. The improper use of tax treaties by contracting states: Tax treaty dodging : Thesis / V. Ferreira Arruda. – Universiteit van Amsterdam, 2021. – 301 p.

REFERENCES

1. Khavanova I.A. *Interpretation and application of double taxation avoidance agreements under the terms of a multilateral Convention (contract language and law)*, Monograph. Moscow, Prometei Publ., 2022. 340 p. (In Russ.).
2. Arnold B.J. *An introduction to tax treaties*. June 24, 2020. 19 p. Available at: https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2023-03/TT_Introduction_Eng.pdf (accessed March 1, 2023).
3. Desai P. Tax Treaty Overrides – A Global Perspective. *Academike*, Feb. 14, 2015. Available at: <https://www.lawctopus.com/academike/tax-treaty-overrides-a-global-perspective/> (accessed March 1, 2023).
4. Ponomareva K.A. The acts of the EU tax law and double tax treaties: the problems of correlation in establishing anti-tax avoidance rules. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 175–186. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).175-186. (In Russ.).
5. Sung-Soo H. The Harmonization of Tax Treaties and Domestic Law. *Brigham Young University International Law & Management Review*, 2011, vol. 7, iss. 2, pp. 29–50.
6. Khabrieva T.Ya. Fundamentals of interaction between international and national law, in: Khabrieva T.Ya., Tikhomirov Yu.A. (eds.). *Vliyaniye mezhdunarodnogo prava na natsional'noye zakonodatel'stvo*, Proceedings of the meeting of the International School-Workshop of Young Legal Scholars (Moscow, May 24–26, 2007), Moscow, 2007, pp. 3–16. (In Russ.).
7. Kuchеров I.I. *International tax law*, Academic course. Moscow, YurInfoR Publ., 2007. 452 p. (In Russ.).
8. Kovler A.I. *The European Convention in the international system of human rights protection*, Monograph. Moscow, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ., Norma Publ., INFRA-M Publ., 2019. 304 p. (In Russ.).
9. Osminin B.I. Priority application of international treaties in the national legal system: conditions and consequences. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2017, no. 12, pp. 160–173. DOI: 10.12737/article_5a2005088782b0.46114176. (In Russ.).
10. De Pietro C. *Tax Treaty Override*, Dissertation thesis. 2012. 277 p. DOI: 10.6092/unibo/amsdottorato/5140.
11. Avi-Yonah R.S. Tax Treaty Overrides: A Qualified Defense of U.S. Practice, in: Maisto G. (ed.). *Tax Treaties and Domestic Law*, EC and International Tax Law Series; vol. 2, Amsterdam, IBFD Publ., 2006, pp. 65–80.
12. Vinnitskii D.V. *International tax law: problems of theory and practice*. Moscow, Statut Publ., 2017. 463 p. (In Russ.).
13. Tikhomirov Yu.A. Implementation of international legal acts in the Russian legal system. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 1999, no. 3–4, pp. 87–96. (In Russ.).
14. Gidirim V.A. *Fundamentals of International Corporate Taxation*. Moscow, Shapovalov Petrov Publ., 2017. 1690 p. (In Russ.).
15. Lunder E.K. What Happens if H.R. 1 Conflicts with U.S. Tax Treaties?. *Congressional Research Service*, Dec. 19, 2017. Available at: <https://sgp.fas.org/crs/misc/LSB10047.pdf> (accessed April 12, 2023).
16. Dernberg R. *International Taxation*. Moscow, 1997. 400 p. (In Russ.).

17. Khavanova I.A. Denunciation and suspension of double taxation avoidance agreements (theory and practice). *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2023, no. 1, pp. 22–25. DOI: 10.18572/1813-1220-2023-1-22-25. (In Russ.).
18. Blankenagel A. «Good-bye, Council of Europe!» or «Council of Europe, we got to talk!». A commentary to the Russian Constitutional Court Judgment of 19 April 2016 on the implementation of the *Anchugov and Gladkov* Judgment of the European Court of Human Rights of 4 July 2013. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2016, no. 6, pp. 135–150. (In Russ.).
19. Khavanova I.A. Reservations and declarations to tax treaties. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 2, pp. 99–108. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(2).99-108. (In Russ.).
20. Kock K. de. *Treaty Override in German Domestic Law – In Line with the Constitution?*, Master Thesis. 2015. 36 p. Available at: <https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=5435305&fileId=5435312> (accessed April 12, 2023).
21. Dkhar B.T., Agarwal T. *Tax Treaty Override: A Comprehensive Analysis with Special Reference to India*. 2015. 48 p. Available at: http://www.krrtaxmoot.law/2013/docs/taxtreaty_override_researchpaper.pdf (accessed April 12, 2023).
22. Oppenheim L. *International Law*, vol. I, pt. 1. Moscow, 1948. 384 p. (In Russ.).
23. Tiunov O.I., Manov B.G. The principle of compliance with international treaties: conflicts of international and national law. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2008, no. 6, pp. 124–142. (In Russ.).
24. Schoueri L.E. Tax Treaty Override: A Jurisdictional Approach. *Intertax*, 2014, vol. 42, pp. 682–683.
25. Ferreira Arruda V. *The improper use of tax treaties by contracting states: Tax treaty dodging*, Thesis. Universiteit van Amsterdam, 2021. 301 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Хаванова Инна Александровна – доктор юридических наук, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
117218, Россия, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, 34
E-mail: fin@izak.ru
ORCID: 0000-0003-3722-5089

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Inna A. Khavanova – Doctor of Law, Chief researcher Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, B. Cheremushkinskaya ul., Moscow, 117218, Russia
E-mail: fin@izak.ru
ORCID: 0000-0003-3722-5089

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Хаванова И.А. Преодоление действия норм международных налоговых договоров посредством внутригосударственного права одной из сторон (tax treaty override) / И.А. Хаванова // Правоприменение. – 2023. – Т. 7, № 3. – С. 95–104. – DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).95-104.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Khavanova I.A. Overriding the rules of international tax treaties by the means of the national law of one of the parties (“Tax treaty override”). *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2023, vol. 7, no. 3, pp. 95–104. DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).95-104. (In Russ.).

ПРИНЦИПЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ*

Т.В. Гудзь¹, Л.В. Солдатова¹, Н.В. Самоловских²

¹ *Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Москва, Россия*

² *Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева, г. Екатеринбург, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

11 мая 2023 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2023 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2023 г.

Ключевые слова

Принципы, градостроительное зонирование, правила землепользования и застройки, судебная практика, правотворчество

Раскрываются принципы градостроительного зонирования через анализ материалов судебной практики. По мнению авторов, именно судебная практика выступает сегодня значимой методологической базой в указанной сфере. Классификация принципов дана по основанию уровня их действия (общеправовые принципы, принципы отраслевого законодательства, специальные принципы), а их содержание раскрыто по результатам исследования судебных актов различных инстанций. Подтверждена гипотеза о значительном влиянии судебной практики на правоприменительную и правотворческую деятельность органов местного самоуправления, что подтверждается теми политиками и решениями, которые транслируются в настоящее время в правилах землепользования и застройки разных городов Российской Федерации.

PRINCIPLES OF LEGAL ZONING IN THE JUDICIAL PRACTICE**

Tatyana V. Gudzy¹, Larisa V. Soldatova¹, Natalia V. Samolovskikh²

¹ *HSE University, Moscow, Russia*

² *Ural State Law University, Yekaterinburg, Russia*

Article info

Received –

2023 May 11

Accepted –

2023 June 20

Available online –

2023 September 20

Keywords

Principles, legal zoning, rules of land use, jurisprudence, law making

The present article deals with the study of the principles of legal zoning through their disclosure in judicial practice. The topic is underdeveloped. The purpose of the study is to identify the role of judicial practice in the legal regulation of urban zoning, as well as the impact on law enforcement and law-making activities in this area. The authors propose to use a classification of principles of legal zoning by level of their action (general legal principles, principles of sectoral legislation and special principles) and revealing their content through the analysis of judicial practice materials. In addition to general scientific methods, the comparative legal, formal legal and interpretation methods made it possible to achieve better results.

The analysis was conducted with respect to judicial acts adopted by the Supreme Court of the Russian Federation, as well as judicial acts of courts of general jurisdiction and arbitration courts of cassation and appeal instances. More than 150 judicial acts in several categories were examined in total:

- Challenging general plan and land use rules as a legal act;
- Challenging the refusal to grant permission for permitted use or challenging the granted permission for permitted use;
- Challenging the refusal to grant permission to deviate from the maximum parameters of permitted construction, reconstruction of the object of construction or challenging the permission to deviate from the maximum parameters of permitted construction.

* Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2022 г. В данной статье использованы результаты проекта ТЗ-258 «Состояние и направления совершенствования правового регулирования общественных отношений в сфере градостроительной деятельности в российских городах», выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2022 г.

** The study was carried out as part of the HSE Program for Fundamental Research in 2022. This article uses the results of the project TK-258 "Status and directions for improving the legal regulation of public relations in the field of urban planning in Russian cities", Basic Research Program of the HSE in 2022.

According to the results of the study it is possible to identify several ways of working with the principles of legal zoning:

- direct quotation and application, if it is a principle of sectoral legislation, which is enshrined, for example, in the Urban Planning Code of the Russian Federation;
- disclosure of content without precise formulation, for example, the principle of protection of previously arisen rights of right holders of land plots when changing legal zoning, which is not directly mentioned in judicial acts, but is disclosed through references to current legislation;
- the formation of new principles not enshrined in the current legal acts, such as the principle of primacy of the master plan or the principle of belonging of a land plot only to one territorial zone.

Approaches and legal provisions, broadcasted by judicial practice, are reflected in the law enforcement and law-making activities of local self-government bodies. The authors draw attention to the fact that local self-governing bodies assess and take into account the emerging judicial practice in different ways. This fact is confirmed by the current editions of the rules of land use and development in different Russian cities.

1. Введение

Институт градостроительного зонирования как часть общей системы градостроительного регулирования и градостроительного права носит комплексный и межотраслевой характер, затрагивая множество сфер деятельности, а также может быть проявлен как постоянный поиск баланса между публичными и частными интересами. В связи с этим столь важным представляется соблюдение правовых принципов, которые могут выступать ориентиром при принятии решений в правоприменительной практике, а также при оспаривании указанных решений в суде.

Наиболее широко тема принципов градостроительного зонирования разработана Э.К. Трутневым и Л.Е. Бандориным [1]. Э.К. Трутнев представляет принципы и раскрывает их содержание через соответствие критериям модели зонирования [2, с. 22–24].

В юридической литературе большое внимание уделяется системе принципов права в целом, их роли в правовом регулировании [3], исследуются отраслевые принципы законодательства о градостроительной деятельности [4], а также непосредственно градостроительное зонирование [5].

Высказываются также мнения об отсутствии возможности выстраивания принципов по отдельным институтам в градостроительном праве [6, с. 284], что можно считать преждевременным по отношению к такому молодому институту, как градостроительное зонирование. Иной точкой зрения видится формулирование и систематизация принципов градостроительного зонирования, а также должное их сочетание с теми нормами законов, которые заключают в себе целевые установки для участников правоотношений, а реализация таких принципов должна способствовать достижению результатов,

признаваемых законодателем обязательными, желаемыми или приемлемыми.

Исследованные материалы судебной практики позволяют раскрыть содержание общепринятых правовых принципов, норм-принципов отраслевого законодательства, а также выявить иные принципы, формируемые и транслируемые через судебные акты.

Рассмотрение же системы принципов определяет востребованность различных принципов, особенности их применения, на основе чего можно говорить о характере влияния судебных правоположений на правотворческую и правоприменительную практику органов публичной власти, осуществляющих муниципальные полномочия в сфере регулирования застройки.

Анализ проводился в отношении судебных актов, принятых Верховным Судом РФ, а также судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов кассационной и апелляционной инстанций. Всего исследовано более 150 судебных актов по таким категориям, как оспаривание генерального плана и правил землепользования и застройки, оспаривание отказа в предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования (далее – УРВИ) либо оспаривание предоставленного разрешения на УРВИ, оспаривание отказа в предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства (далее – предельные параметры застройки) либо оспаривание предоставленного разрешения на отклонение от предельных параметров застройки.

2. Роль суда и судебной практики

Обращение в исследовании к материалам судебной практики не случайно. Как в отечественной,

так и в зарубежной научной литературе давно признаётся значимость деятельности судебных органов не только как непосредственных правоприменителей при разрешении конкретных споров [7–9]. Из этого можно заключить, что в странах как континентальной, так и англосаксонской правовой семьи судебная практика дает поводы и материал для дальнейших действий и исследований, которые по-своему применяются и учитываются с учетом особенностей национального права [10].

Отмечая существенное влияние судебной практики на правотворческий процесс и законодательство, сформированы различные взгляды на степень и характер такого влияния [11; 12].

Одним из важных выводов, на взгляд авторов, является заключение о выработке в процессе судебной деятельности правоположений [13; 14]. Учеными отмечалось, что судебная практика как итог деятельности судебных органов связана с выработкой определенных правовых положений через толкование смысла и содержания закона. Эти результаты раскрывают и углубляют содержание применяемой нормы права, конкретизируют ее в форме определенных положений своеобразного нормативного характера – правоположений [15, с. 16].

Авторы в настоящей статье используют термины «правоположение» и «правовая позиция» как синонимы, не ограничивая содержание первого только позициями Верховного Суда РФ.

Ввиду новизны и межотраслевого характера института градостроительного зонирования не представляется возможным говорить о наличии наработанной методологической основы или методических разъяснений и указаний уполномоченными на это органами в рассматриваемой сфере, что естественным образом сказывается на формировании в судебной практике правоположений, которые транслируются в дальнейшем в правоприменительной («эффект тиражирования») и правотворческой (становятся официально поощряемыми) деятельности органов местного самоуправления.

Исключительное значение последней в данном случае в том, что она «формулирует готовые для восприятия апробированные и адекватные правоположения, которые практически без изменений могут

быть включены в законодательство» [16, с. 75]. Кроме этого, многими авторами принимается позиция об опережающей роли суда относительно законодательного процесса, так как в отсутствие непосредственной правовой нормы судья не может отказать в правосудии и «обязан разрешить спор, основываясь на общих принципах права» [17, с. 147].

Учитывая сложность института градостроительного зонирования, его межотраслевой и в основе своей конфликтный характер из-за постоянного столкновения частных и публичных интересов, при разрешении споров суды обращаются как к общеправовым принципам, так и к принципам из разных отраслей, применяя тот или иной принцип в зависимости от обстоятельств конкретного дела, а также формируют иные принципы через специфику института градостроительного зонирования.

3. Общеправовые принципы

В качестве общеправовых авторы выделяют принципы законности, справедливости, правовой определенности, самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения. Эти принципы имеют в своей основе конституционно-правовое значение¹.

Принцип законности с точки зрения градостроительного зонирования предполагает обязательное соблюдение процедуры принятия правил землепользования и застройки, внесения в них изменений, а также принятия решений о предоставлении разрешений на УРВИ, на отклонение от предельных параметров застройки или об отказе в предоставлении таких разрешений уполномоченными на это органами. Кроме того, содержание таких решений должно соответствовать требованиям действующего законодательства.

Судебной практикой сформированы подходы, которые дополняют и уточняют существующие регламентные требования. В качестве примера можно привести позицию Верховного (далее – ВС) РФ² и Конституционного (далее – КС) судов РФ³, согласно которой допустимо не выносить на публичные слушания проекты решений по градостроительной деятельности, если они заведомо противоречат действующему законодательству. В связи с этим органы местного самоуправления могут по данному основа-

¹ Информация Конституционного Суда РФ «Методологические аспекты конституционного контроля» (одобрено решением Конституционного Суда РФ от 19 октября 2021 г.). Здесь и далее судебные акты и нормативные источники приводятся по СПС «КонсультантПлюс».

² Определение ВС РФ от 1 октября 2019 г. № 308-ЭС19-16677 по делу № А53-20602/2018.

³ Определение КС РФ от 23 июля 2020 г. № 1653-О.

нию отказывать в рассмотрении заявлений о предоставлении разрешений на УРВИ либо на отклонение от предельных параметров застройки. Примеры такой позиции имели место и ранее, а в настоящее время она подтверждается и судебной практикой.

В этом ключе важно упомянуть о предъявляемом судом к принимаемым решениям требовании обоснованности. С одной стороны, «суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта»⁴, и в судебной практике присутствуют примеры, когда суд, ссылаясь на указанное разъяснение, достаточно формально отклонял доводы административных истцов⁵. С другой стороны, встречается иная позиция, согласно которой суды, по сути, оценивают мотивы принятия нормативного правового акта (обоснованность принятого решения), аргументируя недопустимостью принятия произвольных решений со стороны органов государственной власти и местного самоуправления⁶.

Принцип справедливости представляет собой достаточно емкую категорию, которую целесообразно рассматривать через баланс частных и публичных интересов, а также равенство прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства. В правилах землепользования и застройки должны закрепляться «правила игры» для субъектов градостроительной деятельности таким образом, чтобы любое лицо в любой момент имело возможность ознакомиться с информацией о том, какие объекты и в каких параметрах могут возникнуть на том или ином земельном участке.

Многими авторами создание прозрачной и определенной системы норм, касающихся режима правового использования городских территорий, отмечается в качестве предназначения правил землепользования и застройки [18; 19], обеспечивающего инвестиционную привлекательность города, соблюдение прав и интересов физических и юридических лиц, что влечет минимизацию возможных споров по поводу использования земельных участков и ресур-

сов города, и в целом устойчивое развитие городских территорий.

Особенностью документа по градостроительному зонированию является то, что, с одной стороны, правила землепользования и застройки созданы для правообладателей земельных участков, которые должны иметь рамки использования своих земельных владений, с другой – это акт для всех, т. е. публичная власть должна учитывать интересы разных групп, добиваться баланса в этом и быть нацеленной на устойчивое развитие [20, с. 86]. Институт УРВИ изначально также рассматривался как инструмент согласования конфликтных видов использования [21; 22, с. 70] на рядом расположенных земельных участках, что предопределяет важность результатов публичных слушаний или общественных обсуждений при рассмотрении споров в указанной сфере⁷.

Институт отклонения от предельных параметров не получил должного развития в градостроительном законодательстве [2, с. 80–81]. В настоящее время реализация принципа справедливости раскрывается через проверку судом наличия оснований для предоставления разрешения на отклонение от предельных параметров застройки.

В дальнейшем отмечается усложнение споров и возникновение дискуссии в части допустимых пределов такого отклонения. По мнению авторов, они должны быть основаны на одновременном соблюдении двух принципов: компенсации объема застройки невозможного к реализации и изменения предельных параметров застройки не должны воспрепятствовать реализации строительного объема соседних земельных участков, заданных градостроительным регламентом.

В переложении на градостроительные регламенты принцип правовой определенности означает, что объем строительных изменений и их пространственные габариты, параметры застройки гармонизированы и исключают их несогласованность, в границах территориальной зоны действует единый объем строительных изменений, представлена система понятий однозначного описания исчисления

⁴ Пункт 28 Постановления Пленума ВС РФ от 25 декабря 2018 г. № 50.

⁵ Апелляционное определение Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 14 июня 2022 г. по делу № 66а-516/2022.

⁶ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам (далее – СКАД) ВС РФ от 24 июля 2019 г. № 53-АПА19-28.

⁷ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 2 апреля 2019 г. № Ф04-817/2019 по делу № А46-9522/2018; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 6 июля 2021 г. № Ф08-6011/2021 по делу № А32-20225/2019.

числовых значений параметра застройки⁸. Нарушением принципа определенности является и включение в градостроительный регламент требований о выполнении дополнительных процедур, в частности получения различных согласований⁹.

4. Принципы отраслевого законодательства

Данная категория принципов содержится в Градостроительном (далее – ГрК) и Земельном кодексах РФ. Как правило, указанные принципы транслируются в мотивировочной части судебного акта прямой ссылкой на них.

Принцип обеспечения комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории прямо транслируется в многочисленных судебных актах и проявляется как обоснование связи между градостроительными документами различного назначения. Его концептуальное содержание не является статичным и ориентируется, в том числе, на направления, утверждаемые мировым сообществом в области устойчивого развития [23]. Обращение к данному принципу также связано со способом согласования государственных, общественных и частных интересов в целях комплексного обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности, также справедливого баланса между интересами разных групп субъектов градостроительной деятельности¹⁰.

Суды обращают внимание на принцип участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечения свободы такого участия при оценке процедур, гарантирующих такое участие, выражающийся в проведении публичных слушаний и общественных обсуждений. Учитывая характер градостроительной отрасли и требования к порядкам принятия градостроительных решений, указанный принцип является одним из самых используемых, особенно в категориях дел по УРВИ и отклонению от предельных параметров застройки. При этом реализация принципа участия

граждан рассматривается и как часть общей процедуры с точки зрения законности последней, и как содержательный аспект с оценкой результатов такой публичной процедуры и их значимости в рамках конкретного дела. В целом суды исходят из рекомендательного характера, но имеется и иная практика, которая указывает на решающий характер результатов публичных слушаний при принятии решений в отношении предоставления разрешения на УРВИ¹¹.

Такая позиция находит отклик в муниципальном правотворчестве, в частности в виде оснований для отказа в предоставлении муниципальной услуги по предоставлению разрешения на УРВИ земельного участка или объекта капитального строительства¹².

Принцип осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований технических регламентов особенно ярко проявляется в категориях споров по отклонению от предельных параметров застройки, выражается в обязательной оценке судами принятого органом публичной власти решения на соблюдение технических регламентов. Раскрытие принципа, как правило, подкрепляется ссылками на нормы ст. 37 и 40 ГрК РФ, прямо предусматривающих обязанность соблюдения требований технических регламентов при изменении вида разрешенного использования, а также при предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров застройки.

Реализация принципа осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности направлена на защиту от бессистемной и безосновательной урбанизации территорий и неблагоприятной экологической обстановки. Принцип связывает градостроительное законодательство с иным, смежным с ним, законодательством в указанной сфере (водным, лесным и пр.). В этом же контексте рассматривается регулирование особо охраняемых природных территорий.

⁸ Апелляционное определение СКАД ВС РФ от 23 мая 2018 г. № 75-АПГ18-4.

⁹ Апелляционное определение СКАД ВС РФ от 16 мая 2018 г. № 14-АПГ18-8.

¹⁰ Апелляционные определения СКАД ВС РФ от 11 декабря 2019 г. № 18-АПА19-74, от 11 декабря 2019 г. № 18-АПА19-74, от 13 сентября 2018 г. № 81-АПГ18-11 // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 5 августа 2019 г. № Ф03-3089/2019 по делу № А04-9237/2018.

¹² Например, п. 2.9.1 Административного регламента администрации городского округа город Кулебаки по предоставлению муниципальной услуги (постановлением Администрации от 9 августа 2019 г. № 1648) в качестве основания для отказа в предоставлении муниципальной услуги указано отрицательное мнение большинства лиц, участвующих в публичных слушаниях; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 21 марта 2022 г. № Ф01-399/2022 по делу № А43-3700/2021.

Изложенное предопределяет использование указанного принципа как непосредственный переход к нормам права, регулирующим специальные правоотношения, например при спорах, связанных с отражением в правилах землепользования и застройки зон с особыми условиями территории¹³.

Принцип осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия основывается на нормах ГрК РФ, а также Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации», на практике он находит отражение в проверке соблюдения требований действующего законодательства на предмет существующих ограничений в связи с наличием объекта культурного наследия¹⁴. Невозможность соблюдения таких ограничений и требований влечет невозможность принятия соответствующих решений при осуществлении градостроительного зонирования.

5. Специальные принципы градостроительного зонирования

Анализируя специальные принципы, остановимся на наиболее актуальных в настоящее время.

Так, принцип «зональности» территорий подразумевает, что установление территориальных зон производится в отношении совокупности земельных участков и территорий, не имеющих сформированных земельных участков, а не единичных земельных участков.

В более ранних редакциях ГрК РФ предусматривал положение, обеспечивающее реализацию рассматриваемого принципа. Однако Федеральным законом от 2 августа 2019 г. № 283-ФЗ оно было исключено. Суд, применяя вышеуказанный принцип, исходил из того, что его наличие не предусматривает, тем не менее, строгого запрета на установление территориальной зоны в отношении отдельного земельного участка¹⁵.

В целом, действительно существуют территориально емкие земельные участки, занятые, например, производственными объектами или иными крупными имущественными комплексами, в отношении которых наиболее эффективно устанавливать

одну территориальную зону. Данное обстоятельство не позволяет обоснованно ввести общее правило о запрете на установление территориальной зоны в отношении отдельного земельного участка.

Но либерализация положений ГрК РФ в указанном направлении может дать стимул для соответствующих злоупотреблений со стороны органов публичной власти.

Принцип действия единого градостроительного регламента в границах территориальной зоны обеспечивает максимальный эффект для большинства, обеспечивает реализацию проектных намерений собственников земельных участков при максимальных параметрах как при новом строительстве, так и при реконструкции. Назначение принципа заключается в обеспечении гарантий предсказуемого использования земельных участков, строительных изменений на земельных участках в границах территориальных зон и обеспечении соседских прав.

Кроме непосредственного указания, что для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент, суды также связывают установление единого градостроительного регламента с реализацией требования определенности правового режима земельного участка¹⁶.

Принцип соответствия правил землепользования и застройки генеральному плану также сформулирован судебной практикой и получил широкое распространение благодаря включению в Обзор судебной практики ВС РФ¹⁷, существенным образом повлиял на стратегии разработки правил землепользования и застройки и генеральных планов органами местного самоуправления за последние четыре года.

Важно отметить, что часто этот принцип связан с выводом о большей юридической силе генерального плана по сравнению с правилами землепользования и застройки, что имеет ключевое значение при рассмотрении дел об оспаривании установленных территориальных зон в отношении земельных участков. Таким образом, решения по частным случаям становятся общим правилом по требованию полного соответствия одного документа другому.

¹³ Апелляционное определение СКАД ВС РФ от 29 мая 2019 г. № 10-АПА19-6.

¹⁴ Определение СКАД ВС РФ от 27 февраля 2019 г. № 8-АПГ18-32.

¹⁵ Апелляционное определение СКАД ВС РФ от 13 февраля 2019 г. № 4-АПГ18-33.

¹⁶ Апелляционное определение СКАД ВС РФ от 27 ноября 2019 г. № 53-АПА19-41.

¹⁷ Представлен также в п. 57 Обзора судебной практики ВС РФ № 3 (2018), утвержденного Президиумом ВС РФ 14 ноября 2018 г.

В литературе также отмечается, что генеральный план всё больше становится документом прямого действия [24], что, на взгляд авторов, нельзя признать соответствующим ни доктринальному пониманию, ни буквальному прочтению ГрК РФ.

Органы власти в сфере регулирования застройки принимают во внимание позиции, выработанные судебной практикой относительно данного принципа, что выражается в одном из двух основных подходов:

1) полное соответствие правил землепользования и застройки генеральному плану¹⁸ – такое положение не поддерживается в научной дискуссии, так как строгое соответствие правил землепользования и застройки генеральному плану фактически превращает документ градостроительного зонирования в копию документа территориального планирования [25];

2) выработка пределов учета положений документа территориального планирования в правилах землепользования и застройки¹⁹, например через цели достижения технико-экономических показателей и реализации определенных генеральным планом мероприятий, перечисление зон, по отношению к которым производится учет (зоны улично-дорожной сети, природные территории и под.).

Авторы выражают мнение, что требуют развития вопросы пределов учета и предмета соответствия (проверки) правил землепользования и застройки генеральному плану. Учитывая различия в содержании указанных документов, в предметах их регулирования, справедливо признавать их взаимную соотнесенность, но не сводить ее к полному соответствию одного документа другому.

В настоящее время выработка взвешенного подхода в судебной практике к определению соотношения правил землепользования и застройки и генерального плана выступает важной задачей, требующей детальной проработки²⁰. При этом в целом разрешению выявленного противоречия может послужить как принятие постановления Пленума ВС РФ, в котором давались бы разъяснения по указанным вопросам, так и внесение изменений в ГрК РФ.

6. Выводы

По результатам проведенного анализа судебных актов следует выделить несколько подходов су-

дов к использованию принципов градостроительного зонирования, включая как прямое цитирование и применение, раскрытие содержания без точного формулирования, так и формирование новых принципов.

Исходя из структуры споров и принципов градостроительного зонирования, можно проследить следующие наиболее часто встречающиеся связи между категорией спора и используемым принципом:

1) в случае оспаривания решений о предоставлении разрешения на УРВИ применяются принцип самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения, принцип участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия;

2) при оспаривании решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров застройки либо об отказе в таком предоставлении – принцип осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований технических регламентов;

3) в случае оспаривания правил землепользования и застройки в части установленных территориальных зон следует обращать внимание на принцип соответствия правил землепользования и застройки генеральному плану, принцип действия единого градостроительного регламента в границах территориальной зоны, принцип защиты ранее возникших прав правообладателей земельных участков при изменении градостроительного зонирования, принцип правовой определенности режима использования земельных участков и объектов капитального строительства (принцип принадлежности земельного участка только к одной территориальной зоне).

В качестве общей тенденции прослеживается снижение значимости учета фактического землепользования при принятии градостроительных решений по установлению территориальных зон. При этом для соблюдения баланса интересов суды обращаются к ч. 8–10 ст. 36 ГрК РФ. Однако указанная практика весьма спорна, так как фактически допускает прева-лирование одних принципов над остальными.

Многие подходы и правовоположения, транслируемые судебной практикой, находят отражение в правоприменительной и правотворческой деятельности

¹⁸ Например, в ПЗЗ г. Казани, утвержденных решением Казанской городской Думы от 16 августа 2021 г. № 5-8 (ст. 22).

¹⁹ Например, в ПЗЗ городского округа город Воронеж, утвержденных решением Воронежской городской Думы от 20 апреля 2022 г. № 466-V (ст. 19).

²⁰ Кассационное определение СКАД ВС РФ от 27 июля 2022 г. № 78-КАД22-11-К3; Апелляционное определение СКАД ВС РФ от 6 февраля 2019 г. № 41-АПГ18-26.

органов местного самоуправления. При этом органы местного самоуправления по-разному оценивают и учитывают складывающуюся судебную практику.

В этой связи представляется важной дальнейшая работа с принципами градостроительного зонирования. Судебная практика, с одной стороны, раскрывает содержание принципов и оказывает тем са-

мым влияние на муниципальное правотворчество, с другой, дает стимул законодателю для поиска решений по согласованию институтов земельного и градостроительного законодательства по отношению к их предметным областям, а также уполномоченным на это органам для развития организационно-методологических основ по указанным направлениям.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Трутнев Э. К. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации / Э. К. Трутнев, Л. Е. Бандорин. – М. : Проспект, 2010. – 744 с.
2. Трутнев Э. К. Градорегулирование: Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок / Э. К. Трутнев. – М. : Ин-т экономики города, 2019. – 682 с.
3. Коновалов А. В. Принципы права : моногр. / А. В. Коновалов. – М. : Норма, 2022. – 792 с. – DOI: 10.12373/1816288.
4. Боголюбов С. А. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С. А. Боголюбов. – М. : Проспект, 2007. – 447 с.
5. Ястребова Н. А. Градостроительное зонирование как вид научной деятельности в системе охраны территориальных объектов культурного наследия / Н. А. Ястребова // Вестник Волгоградского государственного архитектурно-строительного университета. Серия: Строительство и архитектура. – 2019. – № 76. – С. 185–195.
6. Рыженков А. Я. О классификации принципов градостроительного права / А. Я. Рыженков // Бизнес. Образование. Право. – 2018. – № 3. – С. 282–286. – DOI: 10.25683/VOLBI.2018.44.322.
7. Sellers J. M. Litigation as a local political resource: Courts in controversies over land use in France, Germany, and the United States / J. M. Sellers // Law and Society Review. – 1995. – Vol. 29, iss. 3. – P. 475–516.
8. Brouard S. Constitutional courts as veto players: Lessons from the United States, France and Germany / S. Brouard, C. Hönnige // European Journal of Political Research. – 2017. – Vol. 56, iss. 3. – P. 529–552. – DOI: 10.1111/1475-6765.12192.
9. Зайцев О. В. Роль судебных решений (прецедентов) и судебной практики в регулировании общественных отношений / О. В. Зайцев // Вестник гражданского процесса. – 2018. – Т. 8, № 2. – С. 105–136.
10. Bar-Siman-Tov I. The role of courts in improving the legislative process / I. Bar-Siman-Tov // The Theory and Practice of Legislation. – 2015. – Vol. 3, iss. 3. – P. 295–313. – DOI: 10.1080/20508840.2015.1133169.
11. Соловьев В. Ю. Судебная практика в российской правовой системе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. Ю. Соловьев. – М., 2003. – 21 с.
12. Гук П. А. Судебная практика как средство обеспечения определенности правоприменения / П. А. Гук // Российская юстиция. – 2020. – № 9. – С. 35–38.
13. Смирнова М. Г. Правоположения судебной практики как нетипичный источник права / М. Г. Смирнова // Ленинградский юридический журнал. – 2006. – № 1. – С. 54–70.
14. Удодова М. А. Механизм воздействия судебной практики на законодательство: к постановке проблемы в современной теории правотворчества / М. А. Удодова // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 6 (91). – С. 40–48. – DOI: 10.17803/1994-1471.2018.91.6.040-048.
15. Братусь С. Н. Судебная практика в советской правовой системе / С. Н. Братусь. – М. : Юридическая литература, 1975. – 328 с.
16. Залоило М. В. Актуальные проблемы правотворчества / М. В. Залоило, Н. Н. Черногор. – М., 2018. – 144 с.
17. Сенякин И. Н. Роль судебной практики в механизме законотворчества / И. Н. Сенякин, Т. А. Желдыбина // Ленинградский юридический журнал. – 2014. – № 4 (38). – С. 135–152.
18. Трутнев Э. К. Азбука землепользования и застройки: Главное о Правилах землепользования и застройки в популярном изложении / Э. К. Трутнев, Л. Е. Бандорин. – М. : Ин-т экономики города, 2010. – 56 с.
19. Савельева Е. А. Правила землепользования и застройки: значение для осуществления градостроительной деятельности в муниципальном образовании / Е. А. Савельева // Стратегия социально-экономиче-

ского развития общества: управленческие, правовые, хозяйственные аспекты : в 2 т. – Курск, 2011. – Т. 2. – С. 103–106.

20. Куница Д. А. Оспаривание правил землепользования и застройки: правовые основания и судебная практика / Д. А. Куница, М. В. Михайлова // Российское право онлайн. – 2018. – № 1. – С. 84–96.

21. Савельева Е. А. Роль института разрешенного использования земельных участков в механизме определения правового режима земель населенных пунктов / Е. А. Савельева // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2014. – № 1 (28). – С. 41–49.

22. Высоковский А. А. Правила землепользования и застройки: руководство по разработке. Опыт введения правового зонирования в Кыргызстане / А. А. Высоковский. – Бишкек : Ега-Басма, 2005. – 332 с.

23. Гудзь Т. В. В. Эволюция содержания принципа устойчивого развития в градостроительной деятельности / Т. В. Гудзь, Н. В. Дубровская // Современные технологии в строительстве. Теория и практика. – 2018. – Т. 1. – С. 444–450.

24. Башарин А. В. Об ограничении свободы усмотрения публичной власти при принятии (изменении) генеральных планов / А. В. Башарин // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2020. – № 9. – С. 10–22.

25. Трутнев Э. К. Вопрос о соотношении правил землепользования и застройки (ПЗЗ) и генерального плана (ГП) согласно определению Верховного Суда Российской Федерации / Э. К. Трутнев // Высшая школа урбанистики имени А.А. Высоковского : офиц. сайт. – 2021. – 8 сент. – URL: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/506072362.pdf> (дата обращения: 30.11.2022).

REFERENCES

1. Trutnev E.K., Bendorin L.E. *Commentary to the Town Planning Code of the Russian Federation*. Moscow, Prospekt Publ., 2010. 744 p. (In Russ.).

2. Trutnev E.K. *Urban Planning: Legal Support of Urban Planning: Alternative Models of Legislation and the Program of Correction of its Errors*. Moscow, Institute of City Economics Publ., 2019. 682 p. (In Russ.).

3. Konovalov A.V. *Principles of law*, Monograph. Moscow, Norma Publ., 2022. 792 p. DOI: 10.12373/1816288. (In Russ.).

4. Bogolyubov S.A. *Commentary to the Town Planning Code of the Russian Federation (article-by-article)*. Moscow, Prospekt Publ., 2007. 447 p. (In Russ.).

5. Yastrebova N.A. Urban planning zoning as a type of scientific activity in the system of protection of territorial objects of cultural heritage. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo arkhitekturno-stroitel'nogo universiteta. Seriya: Stroitel'stvo i arkhitektura = Bulletin of Volgograd State University of Architecture and Civil Engineering. Series "Construction and Architecture"*, 2019, no. 76, pp. 185–195. (In Russ.).

6. Ryzhenkov A.Ja. On the classification of the principles of town-planning law. *Biznes. Obrazovanie. Pravo = Business. Education. Law*, 2018, no. 3, pp. 282–286. DOI: 10.25683/VOLBI.2018.44.322. (In Russ.).

7. Sellers J.M. Litigation as a local political resource: Courts in controversies over land use in France, Germany, and the United States. *Law and Society Review*, 1995, vol. 29, iss. 3, pp. 475–516.

8. Brouard S., Hönnige C. Constitutional courts as veto players: Lessons from the United States, France and Germany. *European Journal of Political Research*, 2017, vol. 56, no. 3, pp. 529–552. DOI: 10.1111/1475-6765.12192.

9. Zaytsev O.V. The role of judgments (precedents) and judicial practice in regulation of public relations. *Vestnik grazhdanskogo protsesssa = Herald of Civil Procedure*, 2018, vol. 8, no. 2, pp. 105–136. (In Russ.).

10. Bar-Siman-Tov I. The role of courts in improving the legislative process. *The Theory and Practice of Legislation*, 2015, vol. 3, no. 3, pp. 295–313. DOI: 10.1080/20508840.2015.1133169.

11. Solov'ev V.Yu. *Judicial practice in the Russian legal system*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2003. 21 p. (In Russ.).

12. Guk P.A. Judicial practice as a means of ensuring certainty of law enforcement. *Rossiiskaya yustitsiya*, 2020, no. 9, pp. 35–38. (In Russ.).

13. Smirnova M.G. The legal provisions of judicial practice as an atypical source of law. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal = Leningrad Legal Journal*, 2006, no. 1, pp. 54–70. (In Russ.).

14. Udodova M.A. The Mechanism of Impact of Judicial Practice on Legislation: Articulation of the Issue in the Modern Theory of Law-Making. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2018, no. 6, pp. 40–48. DOI: 10.17803/1994-1471.2018.91.6.040-048. (In Russ.).
15. Bratus' S.N. *Judicial practice in the Soviet legal system*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1975. 328 p. (In Russ.).
16. Zaloilo M.V., Chernogor N.N. *Current problems of law-making*. Moscow, 2018. 144 p. (In Russ.).
17. Senyakin I.N., Zheldybina T.A. The role of judicial practice in the mechanism of lawmaking. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal = Leningrad Legal Journal*, 2014, no. 4 (38), pp. 135–152. (In Russ.).
18. Trutnev E.K., Bandorin L.E. *The ABCs of Land Use and Development: The Essentials of the Rules for Land Use and Development in a Popular Statement*. Moscow, Institute of City Economics Publ., 2010. 56 p. (In Russ.).
19. Savel'eva E.A. Rules of land use and development: the value for the implementation of urban planning in the municipality, in: *Strategiya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya obshchestva: upravlencheskie, pravovye, khozyaistvennye aspekty*, in 2 volumes, Kursk, 2011, vol. 2, pp. 103–106. (In Russ.).
20. Kunitsa D.A., Mikhailova M.V. Challenging the land use and development rules: legal grounds and court practice. *Rossiiskoe pravo online = Russian Law Online*, 2018, no. 1, pp. 84–96. (In Russ.).
21. Savelyeva E.A. The role of the institute of permitted use of land plots in the mechanism of determining the legal regime of lands of residential areas. *Vestnik Volgogradskoi akademii MVD Rossii = Journal of the Volgograd Academy of the Ministry of the Interior of Russia*, 2014, no. 1 (28), pp. 41–49. (In Russ.).
22. Vysokovskii A.A. *Rules of land use and development: guidelines for development. Experience of introducing legal zoning in Kyrgyzstan*. Bishkek, Ega-Basma Publ., 2005. 332 p. (In Russ.).
23. Gud' T.V., Dubrovskaya N.V. Evolution of the content of the principle of sustainable development in urban development. *Sovremennye tekhnologii v stroitel'stve. Teoriya i praktika*, 2018, vol. 1, pp. 444–450. (In Russ.).
24. Basharin A. On limiting the freedom of discretion of public authority when adopting (changing) master plans. *Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossiiskoi Federatsii = Herald of Economic Justice*, 2020, no. 9, pp. 10–22. (In Russ.).
25. Trutnev E.K. The issue of the correlation between the rules of land use and development and the general plan according to the definition of the Supreme Court of the Russian Federation. *Vysokovsky Graduate School of Urbanism*, official website, September 8, 2021, available at: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/506072362.pdf> (accessed November 30, 2022). (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Гудзь Татьяна Васильевна – кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Высшей школы урбанистики имени А.А. Высоковского факультета городского и регионального развития
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
109028, Россия, г. Москва, Мясницкая ул., 13/4
E-mail: tgudz@hse.ru
ORCID: 0000-0001-8855-4136

Солдатова Лариса Владимировна – кандидат юридических наук, доцент, заместитель руководителя департамента публичного права факультета права
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
109028, Россия, г. Москва, Большой Трёхсвятительский пер., 3
E-mail: lvsoldatova@hse.ru

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Tatyana V. Gud'z – PhD in Economics, Associate Professor; Leading Research Fellow, Vysokovsky Graduate School of Urbanism, Faculty of Urban and Regional Development
HSE University
13/4, Myasnitskaya ul., Moscow, 109028, Russia
E-mail: tgudz@hse.ru
ORCID: 0000-0001-8855-4136

Larisa V. Soldatova – PhD in Law, Associate Professor; Deputy Head, School of Public Law, Faculty of Law
HSE University
3, Bol'shoi Trekhsvyatitel'skii per., Moscow, 109028, Russia
E-mail: lvsoldatova@hse.ru
ORCID: 0000-0001-7731-4153

ORCID: 0000-0001-7731-4153

Самоловских Наталья Владимировна – соискатель ученой степени кандидата юридических наук
Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева
620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21
E-mail: nvsamolovskikh@gmail.com
ORCID: 0000-0002-7326-7780

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Гудзь Т.В. Принципы градостроительного зонирования в судебной практике / Т.В. Гудзь, Л.В. Солдатова, Н.В. Самоловских // *Правоприменение*. – 2023. – Т. 7, № 3. – С. 105–115. – DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).105-115.

Natalia V. Samolovskikh – PhD candidate
Ural State Law University
21, Komsomol'skaya ul., Yekaterinburg, 620137, Russia
E-mail: nvsamolovskikh@gmail.com
ORCID: 0000-0002-7326-7780

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Gudz T.V., Soldatova L.V., Samolovskikh N.V. Principles of legal zoning in the judicial practice. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2023, vol. 7, no. 3, pp. 105–115. DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).105-115. (In Russ.).

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА СУДЕБНЫМИ ОРГАНАМИ

THE LAW ENFORCEMENT BY THE JUDGES

УДК 347.9

DOI 10.52468/2542-1514.2023.7(3).116-124



ПРИЛОЖЕНИЯ К ИСКОВОМУ ЗАЯВЛЕНИЮ: МЕЖДУ ТРЕБОВАТЕЛЬНОСТЬЮ И ИЗБЫТОЧНОЙ СНИСХОДИТЕЛЬНОСТЬЮ

Л.А. Терехова, И.В. Меренков

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

Информация о статье

Дата поступления –

04 марта 2023 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2023 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2023 г.

Ключевые слова

Состязательность, представление доказательств, оставление заявления без движения, содействие судабору доказательств, форма и содержание искового заявления

Рассматривается один из аспектов выполнения сторонами обязанностей по доказыванию: обязанность истца сопроводить свое исковое заявление доказательствами, подтверждающими обстоятельства, на которых истец основывает свои требования. Если исковое заявление подано в суд без соблюдения данных требований, суд выносит определение об оставлении заявления без движения, в котором указывает конкретные недостатки заявления и срок, в течение которого истец должен их устранить. Обжалование данного определения в настоящее время не предусмотрено. Если указанные в определении недостатки не будут устранены в установленный срок, то суд возвращает исковое заявление и прилагаемые к нему документы. Однако «недостатком» поданного заявления может быть отсутствие доказательства, получить которое самостоятельно заявитель не может. Воспользоваться помощью суда в истребовании доказательств он сможет только на стадии подготовки дела к судебному разбирательству, т. е. после принятия заявления к производству. Таким образом, заявитель попадает в ловушку, и подобная ситуация обозначает две проблемы: проблему доступа к суду и проблему нарушения принципа состязательности.

APPENDICES TO THE STATEMENT OF CLAIM: BETWEEN DEMANDING AND EXCESSIVE CONDENCY

Lidia A. Terekhova, Igor V. Merenkov

Dostoevsky Omsk State University

Article info

Received –

2023 March 04

Accepted –

2023 June 20

Available online –

2023 September 20

Keywords

Competitiveness, submit of evidence, leaving the claim without movement, assistance to the court in the collection of evidence, form and content of the claim

Subject of the research. The article deals with the problems of access to court and violation of the adversarial principle in case of unreasonable decision by the court to leave the claim without movement. The purpose of the research: to determine the nature of possible violations of the principles of access to justice and competitiveness at the time of filing a claim and to identify a way to eliminate violations. Research methods: formal-legal method, analysis, synthesis, formal-logical method.

The main results. The procedural and legal consequences of non-compliance with the requirements for a statement of claim is the issuance by the court of a decision to leave the statement without movement, in which it indicates the grounds for this procedural action and the period during which the plaintiff must eliminate the circumstances that served as the basis for leaving the statement of claim statements without movement (part 1 of article 136 of the Civil Procedure Code of the Russian Federation). The problem is that an appeal against this ruling is not provided. In cases where the shortcoming of the submitted application is the absence of evidence in the annex to it, which is impossible for the applicant to obtain, the applicant will not be able to comply with the court order or appeal against the ruling issued by the court. In fact, the applicant is deprived of access to the court. In this situation, the plaintiff cannot count on any court assistance in obtaining (reclaiming) the necessary evidence: the court provides assistance in collecting evidence only at the stage of preparing the case for trial, i.e. after the case has been opened. The Constitutional Court of the Russian Federation did not see any problems in this situation, because it is impossible to independently appeal the ruling of a court of general jurisdiction on leaving the state-

ment of claim without movement, however, failure to comply with the requirements specified in it is the basis for issuing a ruling on the return of the statement of claim, against which a private complaint can be filed. The paradoxical nature of such a statement that leaving the statement of claim without movement does not prevent the further movement of the case.

In our opinion, the problem under discussion would be solved much easier if Article 136 of the Civil Procedure Code of the Russian Federation had provided for the obligation of the court to accept the statement of claim, that is, to initiate a civil case after the deadline set by the court for the presentation of evidence, provided that the applicant justifies the impossibility of obtaining requested documents for reasons beyond his control. Then it would be possible for him to receive the assistance provided by law from the side of the court. Otherwise, the person may lose access to the court.

Conclusions. The court has the right to point out the shortcomings of the statement of claim, which is carried out by issuing a ruling on leaving the statement of claim without movement, indicating the deadlines for execution. If the plaintiff fails to submit the requested evidence within the time limit set by the court, the court returns the claim to the plaintiff. In this moment the balance in the implementation of the principles of competitiveness and judicial activity is violated. Therefore, it is proposed in this situation to accept the statement of claim after the expiration of the period appointed by the court for the provision of evidence, and to assist the plaintiff in obtaining it.

1. Введение

Правосудие по гражданским делам осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. Обязанность доказывания обстоятельств, на которых заинтересованные лица основывают свои требования и возражения, возлагается именно на них. И.В. Решетникова справедливо указывает, что тот, кто несет ответственность за результат процессуального действия, должен обладать правомочиями по совершению соответствующих действий. Процессуальный риск при рассмотрении вопросов доказывания практически полностью несут стороны. На каждой стороне лежит обязанность доказывания, невыполнение которой может привести к негативному для нее последствию [1, с. 100–101].

Сам вопрос о доказывании как обязанности в литературе является дискуссионным [2; 3, с. 58; 4, с. 106; 5, с. 154–155; 6, с. 65]. М.К. Треушников полагает, что специфика процессуальных отношений такова, что о доказывании можно говорить одновременно и как о праве, и как об обязанности лиц, участвующих в деле. Вместе с тем самой стороне без помощи суда исключительно трудно определить юридическую значимость всех фактов и их полный объем [6, с. 60, 64, 67]. Наличие двух составляющих: состязательности сторон и содействия сторонам в осуществлении их прав – в их взаимосвязи способствует установлению истины [7]. Вопросам важности этапов доказательственной деятельности и обязанностей лиц на каждом этапе также уделено значи-

тельное внимание в литературе [8, с. 123; 9, с. 25; 10, с. 14–18; 11, с. 73; 12, с. 33].

В ч. 1 ст. 57 Гражданского процессуального кодекса (далее – ГПК) РФ оговаривается возможность содействия суда в собирании и истребовании доказательств в случае, если представление необходимых доказательств для лиц, участвующих в деле, затруднительно. Однако, возможность обратиться к суду с ходатайством об оказании содействия в представлении доказательств возникает у заявителя лишь после того, как его заявление судом *принято*. А вот документы, подтверждающие обстоятельства, на которых истец основывает свои требования, должны быть не только обозначены, но и приложены к исковому заявлению, а если указанные требования заявителем не выполнены, у суда есть право оставить заявление без движения, а впоследствии и возвратить заявление, если доказательства так и не будут представлены.

2. Лишение возможности обжалования

Взаимовлияние ГПК и Арбитражного процессуального кодекса (далее – АПК) РФ повлияло на ст. 136 ГПК РФ, которая в новой редакции практически переписана со ст. 128 АПК РФ [13]. Процессуально-правовые последствия несоблюдения требований, установленных ст. 131 и 132 ГПК РФ, влекут оставление заявления без движения, в котором указывается основание данного процессуального действия и срок, в течение которого истец должен устранить недостатки (ч. 1 ст. 136 ГПК РФ). Обжалование данного определения, в отличие от прежней редакции статьи, не предусмотрено. Если указанные в

определении недостатки не будут устранены в установленный срок, суд возвращает исковое заявление (п. 7 ч. 1 ст. 135 ГПК РФ). Рассчитывать на какое-либо содействие суда в получении (истребовании) необходимых доказательств заявитель в этой ситуации не может, так как дело не возбуждено.

В литературе обоснованно отмечается, что обязанность доказывания у сторон и полномочия суда по сбору доказательств появляются на следующей стадии процесса. На этапе возбуждения гражданского дела судья не имеет права требовать дополнительные доказательства. Новая редакция ст. 136 ГПК РФ в части изъятия права на обжалование определения об оставлении заявления без движения поднимает вопрос о реализации принципа доступности правосудия [14]. Вопрос о доступности правосудия возникает и в связи с расширением перечня сведений, которые заявитель должен указать в заявлении, и документов, которые к нему нужно приложить, учитывая, что далеко не всегда заявитель может располагать данными сведениями или возможностью их самостоятельного получения [15]. Так, в литературе описаны проблемы внедряемой системы электронного документооборота на примере трудовых споров [16]. Вопросы оставления искового заявления без движения, а также его возвращения (в том числе по мотивам непредставления доказательств) находятся в «опасной близости» к возможности реализации права на доступ к суду, права на правосудие.

Конечно, напрямую никто не говорит об отсутствии у истца *права на иск*. Соблюдение истцом требований, предъявляемых к форме и содержанию искового заявления, является одним из *условий реализации* права на предъявление иска. Несоблюдение условий влечет иные последствия по сравнению с теми, которые обусловлены отсутствием предпосылок права на предъявление иска, при их выявлении до возбуждения дела суд оставляет заявление без движения [17, с. 538–539]. Проблема в том, что условия для заявителя могут стать непреодолимым препятствием.

Правомерность такого подхода оценивается в постановлениях Европейского Суда по правам чело-

века (далее – ЕСПЧ), и в определениях Конституционного Суда РФ, и в постановлениях (определениях) Верховного Суда РФ, и в процессуальной литературе.

Оценка ЕСПЧ носит общий, рекомендательный характер: он напоминает, что чрезмерно узкое толкование процессуальных норм может нарушить право на доступ к правосудию. При применении процессуальных норм суды должны избегать как *ошибочного формализма*, который может нарушить справедливость процесса, так и *избыточной снисходительности*, которая может привести к нивелированию процессуальных норм, установленных законом. Право на доступ к правосудию будет нарушено, если законодательство перестанет служить целям правовой определенности и надлежащего отправления правосудия и становится барьером, препятствующим рассмотрению спора по существу компетентным судом. В Постановлении от 13 марта 2018 г.¹ ЕСПЧ отмечает, что право на правосудие, частью которого является право на доступ к суду, не является абсолютным и существуют подразумеваемые ограничения данного права. Данные ограничения совместимы с п. 1 ст. 6 Конвенции только если существует разумное соотношение соразмерности между используемыми средствами и преследуемой целью².

Конституционный Суд (далее – КС) РФ по жалобам граждан также неоднократно занимался вопросом о том, не нарушают ли требования ст. 136 ГПК РФ конституционное право на судебную защиту (конституционность ст. 136 ГПК РФ проверялась и в редакции до 1 октября 2019 г., и в действующей редакции).

Так, в деле по жалобе Ф.Р. Махмутова КС РФ пришел к выводу, что положения ст. 131, 132, 136 ГПК РФ не нарушают конституционных норм, гарантирующих право на суд. По мнению КС РФ, данные статьи ГПК РФ направлены на реализацию конституционного требования об осуществлении правосудия на основе состязательности и равноправия сторон, а также требования о создании условий для всестороннего и полного исследования судом доказательств, установления фактических обстоятельств и правильного применения законодательства³. В деле по жалобе Г.Н. Яковлевой КС РФ указал, что само по

¹ Постановление ЕСПЧ от 13 марта 2018 г. по делу Адиканко и Басов-Гринев против Российской Федерации, жалобы № 2872/09 и 20454/12 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2019. № 5.

² Постановление Большой Палаты ЕСПЧ от 29 ноября 2016 г. по делу «Приход Греко-католической церкви в г. Лупени и другие против Румынии», жалоба № 76943/11,

§ 89 // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2017. № 9. Спец. вып.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2016 г. № 2105-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гр-на Махмутова Ф.Р. о нарушении его конституционных прав статьями 131, 132 и 136 ГПК РФ». Здесь и далее акты российских судов приводятся по СПС «КонсультантПлюс».

себе отсутствие в ст. 136 ГПК РФ указания на возможность обжалования определения об оставлении искового заявления без движения не может расцениваться как нарушающее конституционные права, в том числе право на судебную защиту, такое судебное постановление не препятствует дальнейшему движению дела, при этом не исключается и возможность его проверки при обжаловании в апелляционном порядке определения о возвращении искового заявления⁴.

3. Движение без движения

Отметим, что утверждение КС РФ о том, что оставление искового заявления *без движения* не препятствует *дальнейшему движению* дела, звучит несколько парадоксально, и не случайно в практических комментариях отмечается, что некоторые суды рассматривают жалобы на определения об оставлении искового заявления без движения со ссылкой на ст. 331 ГПК РФ, устанавливающую, что определения суда первой инстанции могут быть обжалованы в апелляционной инстанции отдельно от решения суда сторонами и другими лицами, участвующими в деле (частная жалоба) в случае, если: 1) это предусмотрено ГПК РФ; 2) определение суда исключает возможность дальнейшего движения дела. Примеры подобного подхода к реализации положений, закрепленных ст. 136 ГПК РФ, приводит А.Ю. Гусев⁵.

Преодоление невозможности обжалования определения об оставлении искового заявления без движения через обжалование определения о возвращении заявления в литературе рассматривают как «обход закона», отмечают также и временные затраты на указанные процедуры [18].

В некоторых делах, рассмотренных Верховным Судом РФ в качестве суда кассационной инстанции по жалобам истцов, чьи исковые заявления были возвращены без рассмотрения на основании непредставления ими доказательств, он указал, что суды должны были оказать сторонам содействие в сборе доказательств, в частности, когда доступ к последним для частных лиц был закрыт. Примером может служить определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 14 мая 2013 г. № 5-КГ13-12 по делу о признании брака недействительным. В данном случае истица была лишена возможности представить свидетельство о

браке, заключенном ее мужем в Китае. Коллегия сформулировала необходимость следующих действий: поскольку заявительница выполнила часть требований определения суда об оставлении заявления без движения, то исковое заявление следовало принять (отметим, что документ о заключении брака представлен не был). В определении коллегии отмечено, что возвращение ей заявления в этой ситуации нарушало ее право на судебную защиту.

Норма об обжаловании говорит о препятствии в *движении дела*. При оставлении заявления без движения, формально *дела* еще нет, оно не возбуждено. Е.Ф. Евсеев считает ссылку на отсутствие самого гражданского дела в момент вынесения определения «заведомо слабым» доводом и основную проблему видит в неудачной формулировке ч. 1 ст. 331 ГПК РФ («исключение возможности дальнейшего движения *дела*»), полагая, что лучшим вариантом было бы прямое указание законодателя на возможность обжалования конкретного определения [18].

Проблема усматривается и в том, что отсутствие возможности обжалования как бы презюмирует безгрешность судьи, исключая даже допущение о том, что оставление без движения произошло ошибочно.

Вопросы, возникающие при реализации положений ст. 136 ГПК РФ, а также ст. 128 АПК РФ и ст. 130 Кодекса административного судопроизводства РФ, активно обсуждаются в процессуальной литературе. Некоторые авторы предлагают отказаться от норм, предусматривающих возможность оставить заявление без движения, поскольку право суда оставить иск без движения и право подать жалобу на такое действие суда приводят к усложнению и затягиванию процесса, а соблюдение требований, предъявляемых к исковому заявлению, можно проверить при подготовке дела к судебному разбирательству [19]. С такой позицией вряд ли можно согласиться, поскольку это будет та самая «избыточная снисходительность», снимающая ответственность за ненадлежащее оформление искового заявления и усложняющая работу суда в стадии подготовки дела, о недопустимости которой предупреждал ЕСПЧ.

Представляется, что проблема решалась бы значительно проще, если бы ст. 136 ГПК РФ предусматривала обязанность суда принять исковое заяв-

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 25 ноября 2020 г. № 2705-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гр-ки Яковлевой Г.Н. на нарушение ее конституционных прав статьей 136 ГПК РФ».

⁵ Гусев А. Ю. Можно ли обжаловать определение суда общей юрисдикции об оставлении искового заявления без движения в гражданском процессе // СПС «Консультант Плюс».

ление по истечении срока, назначенного судом для представления дополнительных доказательств, при условии обоснования заявителем невозможности получить истребуемые документы по не зависящим от него причинам. Тогда для него и открывалась бы возможность получить предусмотренное законом содействие со стороны суда.

4. Отклонение от принципа состязательности?

Обязанность лиц, участвующих в деле, представить суду необходимые для рассмотрения дела доказательства является важным аспектом состязательности в гражданском судопроизводстве. Под необходимыми доказательствами понимают средства доказывания, использование которых обязательно в рамках определенной категории дел. Природа такой обязательности трактуется по-разному. С.В. Никитин предлагает выработать четкие и обязательные перечни обязательных доказательств по той или иной категории дел, которые целесообразно приводить в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ [20, с. 64]. Предложенный вариант в практическом плане интересен тем, что позволяет все доказательства разделить на две категории: обязательные (за непредставление которых на этапе подачи заявления последует оставление такого заявления без движения) и все прочие, собрать которые не представляет труда в стадии подготовки дела к судебному разбирательству, тем более, что ст. 149 и 150 ГПК РФ предусмотрены для этого конкретные процессуальные действия.

Безусловно, требования ч. 1 ст. 136 направлены на обеспечение представления доказательств в установленный срок и для своевременного представления доказательств суду необходимы механизмы воздействия на участников процессуальных правоотношений [21]. Вопрос только в действенности и справедливости подобных механизмов.

Так, в конкретном деле явно недопустимым было оставление искового заявления без движения с предложением истцу представить доказательства, которые бы подтверждали характер правоотношений между ним и ответчиком и давали бы возможность применения закона «О защите прав потребителей», поскольку данное требование вступает в противоречие со ст. 148 ГПК РФ, в соответствии с которой на стадии принятия искового заявления определение закона, регулирующего спорное правоотношение, является преждевременным, поскольку это – задача стадии подготовки дела к судебному разбирательству. Требования суда о представлении дополнительных доказательств на стадии возбужде-

ния гражданского дела входит в противоречие с принципом состязательности [22].

Практически все публикации, в которых затрагивается вопрос об оставлении искового заявления без движения, отмечают активное использование судами этого правомочия, причем как неправомерного (в приведенном случае истребования от истца дополнительных доказательств в подтверждение характера правоотношений), так и просто «мелочного» [23]. На стадии принятия заявлений к производству судьи нередко допускают ошибки, в том числе излишнюю придирчивость, о чем свидетельствует многочисленная судебная практика [18]. К подобного рода поводам для оставления искового заявления без движения относят требования судов прикладывать к исковому заявлению, помимо уведомления о вручении истцом другим лицам, участвующим в деле, копий исковых заявлений и приложенных к нему документов, еще и опись вложения, подвергая сомнению добросовестность истца [14; 24]. Фактически, презюмируется, что заявитель злоупотребляет своими правами. Между тем в литературе категория «злоупотребление правом» достаточно разработана и определяется как неправомерная форма противодействия осуществлению закона, предполагающая наступление вредных последствий или угрозу их наступления, связанная со стремлением злоупотребляющего субъекта получить выгоды различного характера путем нивелирования правовых требований [25, с. 12]. Вряд ли рассматриваемые ситуации подпадают под такое определение.

Проблема исключения из ст. 136 ГПК РФ возможности обжалования определения об оставлении искового заявления без движения, несмотря на подтверждение КС РФ конституционности данного нововведения, в процессуальной науке не считается однозначно разрешенной. С одной стороны, есть мнение, что указанное нововведение должно способствовать процессуальной экономии, упрощению процесса судопроизводства [26, с. 50]. По мнению других авторов, к которому мы присоединяемся, это нововведение ограничивает доступность правосудия [14; 23; 27, с. 3]. Кроме того, презюмируется безосновательность действий судьи на этом этапе процессуальной деятельности.

Согласимся с мнением ряда авторов о том, что отклонения от состязательности в измененных положениях ГПК РФ всё же имеются. С одной стороны, изменения в ряде норм ГПК РФ (в числе которых и новые требования к содержанию искового заявления, и обязанность раскрытия доказательств) направ-

лены на развитие процессуальной активности, ответственности заинтересованных лиц, но одновременно эти же нормы *перекладывают* часть традиционных для суда в гражданском процессе обязанностей на лиц, участвующих в деле, разгружая суд и *усложняя процесс для тех, для кого этот суд и существует* [28, с. 121]. Отклонение от принципа состязательности и ведение судебного процесса вне этого принципа существенно ущемляет права и свободы граждан и *не прибавляет авторитета* тем, кто обязан вершить беспристрастное и справедливое правосудие [29, с. 27].

С.В. Лазарев отмечает, что в силу принципа состязательности стороны имеют свободу в определении внутренней (содержательной) стороны доказательственной деятельности, они решают, какие доказательства, в каком виде представлять. Однако формальная (внешняя) сторона доказательственной деятельности не находится в их распоряжении. Судейское руководство существует объективно, независимо от позиции конкретных авторов о нем, своевременное и справедливое разрешение дел судами немыслимо без судейского руководства при движении дела [30, с. 43, 53, 56]. Как представляется, в подобном предложении заложен необходимый баланс между действиями сторон и суда, учитывающий их реальные возможности.

5. Заключение

Подводя итог, следует подчеркнуть, что исковое заявление по форме и содержанию должно безусловно отвечать требованиям, предусмотренным законом. В том числе в нем должны быть указаны обстоятельства, на которых истец основывает свои требования, и доказательства, подтверждающие эти обстоятельства (п. 5 ч. 2 ст. 131 ГПК РФ). Более того, эти доказательства должны быть приложены к заявлению. Если этого требования заявитель не выполнил, то у суда должно быть право указать на необходимость его выполнения, что осуществляется вынесением определения об оставлении искового заявления без движения с указанием сроков исполнения. Непредставление доказательств в установленный судом срок влечет возвращение заявления истцу. В этот момент возможно нарушение баланса в реализации принципов состязательности и судебной активности. Именно с этим связывается высказанное нами предложение – принять исковое заявление по истечении срока, назначенного судом для представления доказательств, при условии обоснования заявителем невозможности их получения по не зависящим от него обстоятельствам, и оказать истцу содействие в их получении. Иное означает, что суд устранился от своей обязанности по оказанию содействия заинтересованному лицу в реализации его права, включая право на суд.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Решетникова И. В. Размышляя о судопроизводстве / И. В. Решетникова. – М. : Статут, 2019. – 510 с.
2. Брановицкий К. Л. Понятие и значение судебного руководства рассмотрением дела по существу в гражданском процессе Германии / К. Л. Брановицкий // Закон. – 2014. – № 4. – С. 177–186.
3. Бутнев В. В. Характер обязанности по доказыванию в гражданском судопроизводстве и арбитражном процессе / В. В. Бутнев // Теория и практика установления истины в правоприменительной деятельности / ред. А. С. Козлов. – Иркутск, 1985. – С. 57–61.
4. Гурвич М. А. Лекции по советскому гражданскому процессу : пособие для студентов-заочников / М. А. Гурвич. – М. : ВЮЗИ, 1950. – 194 с.
5. Решетникова И. В. Курс доказательственного права в гражданском процессе / И. В. Решетникова. – М., 2000. – 510 с.
6. Треушников М. К. Судебные доказательства / М. К. Треушников. – М. : Городец, 2005. – 288 с.
7. Алиэскеров М. А. Развитие состязательного гражданского процесса: зарубежная практика и российский опыт / М. А. Алиэскеров // Журнал российского права. – 2021. – № 10. – С. 127–142. – DOI: 10.12737/jrl.2021.128.
8. Афанасьев С. Ф. Гражданский процесс : учеб. пособие / С. Ф. Афанасьев, А. И. Зайцев. – М. : Норма, 2008. – 496 с.
9. Баулин О. В. Бремя доказывания при разбирательстве гражданских дел / О. В. Баулин. – М. : Городец, 2004. – 272 с.
10. Кайзер Ю. В. Институт раскрытия доказательств в гражданском судопроизводстве / Ю. В. Кайзер. – Омск : Абсолют, 2016. – 233 с.

11. Коваленко А.Г. Институт доказывания в гражданском и арбитражном судопроизводстве / А. Г. Коваленко. – М., 2002. – 208 с.
12. Молчанов В. В. Собираение доказательств в гражданском процессе / В. В. Молчанов. – М. : МГУ, 1991. – 96 с.
13. Скуратовский М. Л. Производство в первой инстанции: новации и тенденции / М. Л. Скуратовский // Арбитражный и гражданский процесс. – 2019. – № 7. – С. 14–18.
14. Кудрявцева В. П. Новая обязанность направлять копии искового заявления другим участникам процесса: теория процесса и практика применения / В. П. Кудрявцева // Арбитражный и гражданский процесс. – 2020. – № 11. – С. 34–35.
15. Цифровые технологии в гражданском и административном судопроизводстве: практика, аналитика и перспективы / отв. ред. Е. Г. Стрельцова. – М. : Инфотропик Медиа, 2022. – 336 с.
16. Головина С. Ю. Электронный кадровый документооборот: от правового эксперимента к практике / С. Ю. Головина, Л. В. Зайцева // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 2. – С. 241–256. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(2).241-256.
17. Осокина Г. Л. Гражданский процесс. Общая часть / Г. Л. Осокина. – М. : Норма, 2013. – 704 с.
18. Евсеев Е.Ф. Об апелляционном обжаловании определения об оставлении искового заявления без движения в гражданском процессе / Е. Ф. Евсеев // Арбитражный и гражданский процесс. – 2022. – № 1. – С. 33–37.
19. Кальгина А. А. Эффективность судопроизводства: оставление заявления без движения / А. А. Кальгина, Б. В. Ильин // Вестник арбитражной практики. – 2019. – № 1. – С. 70–78.
20. Никитин С. В. Необходимые (обязательные) доказательства в гражданском процессе / С. В. Никитин // Вестник гражданского процесса. – 2021. – Т. 1, № 5. – С. 61–70.
21. Салманидина А. С. Представление доказательств в установленный срок как принцип доказывания гражданского судопроизводства / А. С. Салманидина // Арбитражный и гражданский процесс. – 2019. – № 1. – С. 33–37.
22. Плотников Д. А. Особенности действия принципа состязательности на стадии возбуждения дела в гражданском судопроизводстве / Д. А. Плотников, Д. К. Усцов // Арбитражный и гражданский процесс. – 2020. – № 9. – С. 53–60.
23. Гнатко Е. А. Определение об оставлении искового заявления без движения: содержание, порядок принятия и отмены / Е. А. Гнатко, О. И. Мариненко // Арбитражный и гражданский процесс. – 2021. – № 6. – С. 31–34.
24. Луконина Ю. А. Диалектика цифровизации правосудия по гражданским делам: ключевые коллизии и пути их преодоления / Ю. А. Луконина // Арбитражный и гражданский процесс. – 2022. – № 10. – С. 46–48.
25. Сухова Н. И. Злоупотребление правом как форма противодействия осуществлению закона в контексте современного научного дискурса и правоприменительной практики / Н. И. Сухова // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 1. – С. 5–17. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(1).5-17.
26. Пирко Г. О. Упрощение гражданского судопроизводства: вектор развития / Г. О. Пирко // Юрист. – 2019. – № 11. – С. 49–50.
27. Хотько А. В. Процессуальная экономия в судопроизводстве не должна ограничивать доступность правосудия: проблемы применения п. 8 ч. 1 ст. 148 АПК РФ / А. В. Хотько // Арбитражный и гражданский процесс. – 2019. – № 2. – С. 3–7.
28. Смагина Е. С. Завершена ли «Процессуальная революция»? / Е. С. Смагина // Вестник гражданского процесса. – 2019. – Т. 9, № 4. – С. 113–123.
29. Малько А. В. Судебная реформа как инструмент повышения эффективности правовой защищенности личности / А. В. Малько, С. Ф. Афанасьев, В. А. Терехин // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 2. – С. 16–32. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(2).16-32.
30. Лазарев С. В. Судебное управление движением дела / С. В. Лазарев. – М. : Статут, 2022. – 330 с.

REFERENCES

1. Reshetnikova I.V. *Thinking about judiciary*. Moscow, Statut Publ., 2019. 510 p. (In Russ.).

2. Branovitsky K.L. The concept and significance of the judicial management of the consideration of the case on the merits in the civil process in Germany. *Zakon = Statute*, 2014, no. 4, pp. 177–186. (In Russ.).
3. Butnev V.V. The nature of the obligation to prove in civil proceedings and arbitration, in: Kozlov A.S. (ed.). *Teoriya i praktika ustanovleniya istiny v pravoprimeritel'noi deyatel'nosti*, Irkutsk, 1985, pp. 57–61. (In Russ.).
4. Gurvich M.A. *Lectures on the Soviet Civil Procedure*, Handbook for Correspondence Students. Moscow, All-Union Correspondence Law University Publ., 1950. 194 p. (In Russ.).
5. Reshetnikova I.V. *Evidence law course in civil proceedings*. Moscow, 2000. 510 p. (In Russ.).
6. Treushnikov M.K. *Forensic evidence*. Moscow, Gorodets Publ., 2005. 288 p. (In Russ.).
7. Alieskerov M.A. Development of competitive civil procedure: foreign practice and Russian experience. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2021, no. 10, pp. 127–142. DOI: 10.12737/jrl.2021.128. (In Russ.).
8. Afanas'ev S.F., Zaitsev A.I. *Civil procedure*, Tutorial. Moscow, Norma Publ., 2008. 496 p. (In Russ.).
9. Baulin O.V. *Burden of proof in civil cases*. Moscow, Gorodets Publ., 2004. 272 p. (In Russ.).
10. Kaizer Yu.V. *Institute for disclosure of evidence in civil proceedings*. Omsk, Absolyut Publ., 2016. 233 p. (In Russ.).
11. Kovalenko A.G. *Institute of evidence in civil and arbitration proceedings*. Moscow, 2002. 208 p. (In Russ.).
12. Molchanov V.V. *Collection of evidence in civil proceedings*. Moscow, Moscow State University Publ., 1991. 96 p. (In Russ.).
13. Skuratovskiy M.L. First instance proceedings: novelties and tendencies. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitrazh and Civil Procedure*, 2019, no. 7, pp. 14–18. (In Russ.).
14. Kudryavtseva V.P. A new obligation to submit copies of statements of claims to other parties to a procedure: the procedure theory and the application practice. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitrazh and Civil Procedure*, 2020, no. 11, pp. 34–35. (In Russ.).
15. Strel'tsova E.G. (ed.). *Digital technologies in civil and administrative proceedings: practice, analytics and prospects*. Moscow, Infotropic Media Publ., 2022. 336 p. (In Russ.).
16. Golovina S.Yu., Zaytseva L.V. Electronic personnel document management: from legal experiment to practice. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 2, pp. 241–256. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(2).241-256. (In Russ.).
17. Osokina G.L. *Civil procedure. Common part*. Moscow, Norma Publ., 2013. 704 p. (In Russ.).
18. Evseev E.F. On appeal of the ruling for suspension of a statement of claim in a civil procedure. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitrazh and Civil Procedure*, 2022, no. 1, pp. 33–37. (In Russ.).
19. Kalgina A.A., Ilyin B.V. The effectiveness of legal proceedings: application abandonment. *Vestnik arbitrazhnoi praktiki*, 2019, no. 1, pp. 70–78. (In Russ.).
20. Nikitin S.V. Necessary (compulsory) evidences in civil procedure. *Vestnik grazhdanskogo protsessa = Herald of Civil Procedure*, 2021, vol. 11, no. 5, pp. 61–70. (In Russ.).
21. Salmanidina A.S. Presentation of evidence within the timeframe specified as a principle of proving in civil proceedings. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitrazh and Civil Procedure*, 2019, no. 1, pp. 33–37. (In Russ.).
22. Plotnikov D.A., Ustov D.K. Peculiarities of operation of the adversariality principle on the case initiation stage in civil proceedings. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitrazh and Civil Procedure*, 2020, no. 9, pp. 53–60. (In Russ.).
23. Gnatko E.A., Marinenko O.I. Ruling for suspension of a statement of claim: the content, adoption and cancellation procedure. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitrazh and Civil Procedure*, 2021, no. 6, pp. 31–34. (In Russ.).
24. Lukonina Yu.A. The dialectics of digitalization of justice in civil cases: the ley contradictions and ways to eliminate them. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitrazh and Civil Procedure*, 2022, no. 10, pp. 46–48. (In Russ.).
25. Sukhova N.I. Abuse of law as a form of opposition to the implementation of the law in the context of modern scientific discourse and law enforcement practice. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 1, pp. 5–17. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(1).5-17. (In Russ.).
26. Pirko G.O. Simplification of civil proceedings: the development vector. *Yurist = Jurist*, 2019, no. 11, pp. 49–50. (In Russ.).

27. Khotko A.V. Procedural economy in judicial proceedings should not limit access to justice: Issues of application of Clause 8 Part 1 Article 148 of the Code of Commercial Procedure of the Russian Federation. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitrazh and Civil Procedure*, 2019, no. 2, pp. 3–7. (In Russ.).

28. Smagina E.S. Is the “Procedural revolution” completed?. *Vestnik grazhdanskogo protsessa = Herald of Civil Procedure*, 2019, vol. 9, no. 4, pp. 113–123. (In Russ.).

29. Malko A.V., Afanasiev S.F., Terekhin V.A. Judicial reform as a tool for increase efficiency of legal protection of individuals. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 2, pp. 16–32. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(2).16-32. (In Russ.).

30. Lazarev S.V. *Judicial case management*. Moscow, Statut Publ., 2022. 330 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Терехова Лидия Александровна – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского и арбитражного процесса Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: lydia@civpro.info
ResearcherID: AAR-1012-2021
SPIN-код РИНЦ: 1478-7958; AuthorID: 678373

Меренков Игорь Вадимович – аспирант, преподаватель кафедры гражданского и арбитражного процесса Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: igorxmusic@mail.ru
SPIN-код РИНЦ: 1093-3320; AuthorID: 1187135

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Терехова Л.А. Приложения к исковому заявлению: между требовательностью и избыточной снисходительностью / Л.А. Терехова, И.В. Меренков // *Правоприменение*. – 2023. – Т. 7, № 3. – С. 116–124. – DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).116-124.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Lidia A. Terekhova – Doctor of Law, Professor; Head, Department of Civil and Arbitration Procedure *Dostoevsky Omsk State University*
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
E-mail: lydia@civpro.info
ResearcherID: AAR-1012-2021
RSCI SPIN-code: 1478-7958; AuthorID: 678373

Igor V. Merenkov – Post-graduate student, teacher, Department of Civil and Arbitration Procedure *Dostoevsky Omsk State University*
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
E-mail: igorxmusic@mail.ru
RSCI SPIN-code: 1093-3320; AuthorID: 1187135

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Terekhova L.A., Merenkov I.V. Appendices to the statement of claim: between demanding and excessive condency. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2023, vol. 7, no. 3, pp. 116–124. DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).116-124. (In Russ.).

ИЗМЕНЕНИЕ ФАКТИЧЕСКИХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ В КОНТЕКСТЕ ВЫНЕСЕНИЯ СУДЕБНЫХ АКТОВ ПО ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ

К.С. Рыжков

Уральский филиал Российского государственного университета правосудия, г. Челябинск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

15 октября 2022 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2023 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2023 г.

Ключевые слова

Решение суда, определение суда,

законная сила судебного

решения, основание иска, новые

обстоятельства, вновь

открывшиеся обстоятельства,

индексация присужденных сумм

Анализируются правовые механизмы, применение которых связано с вынесением судебных актов в рамках гражданского и арбитражного процесса на основании изменения фактических обстоятельств дела. Случаи применения данных механизмов классифицированы по процессуальному порядку рассмотрения судом изменения обстоятельств и его закрепления в судебных актах, а также по виду судебного акта, фиксирующего такие изменения. Делается вывод о некорректности применения термина «новые обстоятельства» применительно к отдельным основаниям пересмотра судебных актов, в связи с чем предлагается внести изменения в нормы процессуального законодательства.

CHANGE OF FACTUAL CIRCUMSTANCES IN THE CONTEXT OF THE ISSUANCE OF JUDICIAL ACTS IN CIVIL CASES

Konstantin S. Ryzhkov

Ural Branch of the Russian State University of Justice, Chelyabinsk, Russia

Article info

Received –

2022 October 15

Accepted –

2023 June 20

Available online –

2023 September 20

Keywords

Court decision, court ruling, validity

of the judgment, the basis of the

claim, new circumstances, newly

discovered circumstances,

indexation of the awarded amounts

The subject of the study within the framework of this article are the norms of civil procedural law and arbitration procedural law concerning the issuance of judicial acts in connection with a change in factual circumstances relevant to the case.

The purpose of the study is to identify and classify cases in which the current legislation and law enforcement practice allow the issuance of a new judicial act in connection with a change in the actual circumstances of the case. At the same time, the purpose of the study is related to the confirmation of the hypothesis about the diversity of the bases of such a classification.

Within the framework of this study, the functional method, the system-structural method, the formal-legal method and the hermeneutic method were used. The use of these methods is due to the need to analyze a large volume of legal norms and judicial practice on the subject of the study.

The article analyzes the legal mechanisms, the application of which is associated with the issuance of judicial acts in the framework of civil and arbitration proceedings based on changes in the factual circumstances of the case. The following mechanisms are identified as these mechanisms: the possibility of filing a claim with a new basis, revision of judicial acts under new circumstances, changing the method and procedure for the execution of a court decision, postponement and installment of the execution of a court decision, indexation of the amounts awarded.

Cases of application of these mechanisms are classified according to the procedural order of consideration by the court of changes in circumstances and its consolidation in judicial acts, while the following types are distinguished: cases related to the consolidation of circumstances by making a new court decision on a claim with a new basis; cases related to the consolidation of circumstances by making a court ruling in connection with the

emergence of new circumstances; cases related to the consolidation of circumstances by issuing a court ruling in connection with a change in the method and procedure for the execution of a court decision, postponement and installment of the execution of a court decision, indexation of the amounts awarded.

Cases of the use of these mechanisms are also classified by the type of judicial act fixing such changes, while the following types are distinguished: cases related to the consolidation of circumstances by issuing a court decision; cases related to the consolidation of circumstances by issuing a court ruling.

The author concludes that the use of the term "new circumstances" is incorrect in relation to certain grounds for reviewing judicial acts, in connection with which it is proposed to amend the norms of procedural legislation. In relation to these cases, it is proposed to use not the term "new circumstances", but the term "change in the content of legal norms or their interpretation that is relevant to the case".

Based on the above, the purpose of the study has been fully achieved.

1. Введение

Общественные отношения обладают свойством динамичности, что предполагает возможность их изменения с течением времени. Аналогичным образом способны к изменению природные явления, состояние здоровья и иные события и состояния, в том числе имеющие юридическое значение.

При этом суд в рамках своей деятельности должен установить его обстоятельства, имеющие значение для дела, а затем на их основании вынести судебное решение.

С одной стороны, по справедливому замечанию В.Ф. Яковлева, «правосудие должно где-то заканчиваться» [1, с. 239]. Однако, с другой стороны, деятельность судов по рассмотрению и разрешению дел невозможна без учета динамики общественных отношений, возможности их изменения, что зачастую требует вынесения нового судебного акта с учетом изменившихся обстоятельств.

2. Правовые механизмы, связанные с изменением фактических обстоятельств, в контексте вынесения судебных актов по гражданским делам

С изменением фактических обстоятельств и с возможной реакцией суда на такие изменения связано несколько правовых механизмов, предусмотренных процессуальным законодательством.

Полагаем, что такие механизмы можно разделить на две большие группы:

1. Связанные с уже вынесенным итоговым судебным актом по делу.

2. Связанные с деятельностью суда в рамках рассмотрения дела.

Вторая категория представлена в процессуальном законодательстве большим числом примеров. В частности, суд апелляционной инстанции вправе принять от стороны новые доказательства (ч. 1

ст. 327.1 Гражданского процессуального кодекса (далее – ГПК) РФ, ч. 2 ст. 268 Арбитражного процессуального кодекса (далее – АПК) РФ), если сторона докажет, что не имела возможности представить их ранее по не зависящим от нее причинам.

В то же время существенно большие сложности вызывает первая категория правовых механизмов, поскольку в силу принципа *res judicata* решение суда является окончательным. К примеру, согласно ч. 2 ст. 209 ГПК РФ после вступления в законную силу решения суда лица, участвующие в деле, и их правопреемники не могут вновь заявлять в суде те же исковые требования на том же основании, а также оспаривать в другом гражданском процессе установленные судом факты и правоотношения.

При этом необходимостью исполнения состоявшегося окончательного судебного акта и обеспечения определенности в правовом статусе субъектов права обусловлена недопустимость необоснованного перераспределения однажды определенных прав и обязанностей участников социально-правового конфликта путем пересмотра судебного акта, вступившего в законную силу, а также его преодоления посредством повторного рассмотрения и разрешения другим судом однажды установленных и получивших надлежащую юридическую квалификацию обстоятельств социально-правового конфликта [2, с. 76].

Однако же суды не могут игнорировать последующее изменение фактических обстоятельств, которые зачастую влекут за собой изменение содержания правоотношений. А значит, следует подробно рассмотреть случаи, когда изменение обстоятельств предполагает возможность изменения содержания судебного решения или вынесения нового судебного решения.

3. Возможность предъявления иска с новым основанием

При решении судом вопроса о принятии искового заявления устанавливается существование предпосылок права на предъявление иска, в том числе факт отсутствия подачи ранее такого же иска, если по нему было принято судебное решение. В противном случае суд должен отказать в принятии искового заявления (ст. 134 ГПК РФ и ст. 127.1 АПК РФ).

Однако в случае изменения фактических обстоятельств может измениться основание для предъявления иска, что позволит истцу обратиться с новым иском.

Установление идентичности исков осуществляется посредством разработанной в научной литературе и получившей свое развитие в правоприменительной практике¹ концепции об элементах иска и о тождестве исков: тождественными являются иски, которые имеют одинаковые предмет, основание и субъектный состав (стороны).

Невозможность рассмотреть несколько тождественных исков вполне очевидна и обусловлена принципом *res judicata*: после вынесения судебного решения нельзя вынести другое решение по тому же спору. В противном случае речь могла бы идти об изменении вступившего в силу судебного решения, что возможно только в результате его проверки вышестоящими инстанциями или после его пересмотра по новым и вновь открывшимся обстоятельствам.

В.В. Терехов по данному вопросу отмечает, что элементами *res judicata* являются возражения двух типов: в отношении основания иска (*cause of action estoppel, claim preclusion*) и по разрешенному вопросу (*issue estoppel, issue preclusion*). Первое применяется, когда в последующем разбирательстве совпадают стороны, предмет и основание иска, и, по сути, касается невозможности повторного поднятия тождественного иска между теми же сторонами или их правопреемниками. Второе распространяется на вопросы, которые входили в основание прежнего иска, и действует при поднятии одной из сторон вопроса, уже отраженного в окончательном решении суда, несмотря на то, что новый иск имеет другие предмет и основание [3, с. 204–205].

Таким образом, с изменением фактических обстоятельств дела неразрывно связан такой элемент

иска, как его основание. Наиболее распространенной является точка зрения о том, что основание иска делится на правовое и фактическое [4, с. 108]. При этом фактическое основание иска составляют обстоятельства дела, т. е. юридические факты [5, с. 75].

Говоря об основании иска с позиции тождества исков, чаще рассматривают его фактическое основание. В научной литературе основание иска определяется как жизненные обстоятельства и связанные с ними юридические факты, которые влекут за собой возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей сторон и из-за существования которых истец выдвигает свои требования к ответчику, составляющие предмет иска [6, с. 62–63]. Аналогичная позиция сформулирована в судебной практике: под основанием иска понимают те факты, которые обосновывают требование о защите права или законного интереса, при этом в основание иска входят лишь юридические факты, т. е. факты, с которыми нормы материального права связывают возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей субъектов спорного материального правоотношения².

Таким образом, изменение фактических обстоятельств способно привести к изменению основания возможного иска, что гарантирует судебную защиту в случае, если указанное изменение обстоятельств приводит к возникновению материального права, подлежащего судебной защите. Так, заявленный и рассмотренный иск не являются тождественными при изменении фактического основания в длящихся материально-правовых отношениях в связи с появлением новых фактических обстоятельств [7, с. 18].

В связи с вышесказанным интересным представляется мнение о том, что изменение основания иска целесообразно также в суде апелляционной инстанции, но только как способ устранения судебной ошибки [8, с. 106]. Поскольку судебный акт в процессе его апелляционного обжалования еще не вступил в законную силу, существенных препятствий для возможности такого изменения нет. В то же время необходима конкретизация того, что будет являться в таком случае «устранением судебной ошибки», поскольку в случае реализации данного предложения станет актуальным вопрос о пределах действия подобной нормы.

¹ Определение Арбитражного суда г. Москвы от 23 сентября 2022 г. по делу № А40-323680/19-44-347Б. Документ опубликован на сайте Федеральных арбитражных судов Российской Федерации (<http://www.arbitr.ru>), дата обращения: 27.09.2022.

² Определение Арбитражного суда Московской области о прекращении производства по делу от 26.09.2022 года по делу № 41-20437/22. Документ опубликован на сайте Федеральных арбитражных судов Российской Федерации (<http://www.arbitr.ru>), дата обращения: 27.09.2022.

Важно отметить, что изменение фактических обстоятельств, влекущих возможность подачи нового иска, не следует путать со случаями, когда лицом выбирается способ защиты своего права. В первом случае меняются сами обстоятельства, на которых может быть основано требование истца. Во втором случае речь идет о выборе способа защиты применительно к одним и тем же обстоятельствам – в этом контексте важно правильно сформулировать предмет иска, выбрать подходящий способ защиты права, иначе суд откажет в удовлетворении требований. При этом такой отказ не ограничивает лицо в возможности обратиться с иными требованиями (выбрав правильный способ защиты).

4. Пересмотр судебных актов по новым обстоятельствам

В силу гл. 42 ГПК РФ и гл. 37 АПК РФ допускается производство по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Основания такого пересмотра предполагают или выявление ранее существовавших обстоятельств, или же изменение обстоятельств, произошедшее после вынесения судом решения по делу. Вторая группа оснований представляет собой наибольший интерес в контексте тематики настоящей статьи.

Новые обстоятельства представляют собой обстоятельства, которые возникли или изменились после вынесения судебного акта, т. е. не существовали на момент рассмотрения дела.

Т.Т. Алиев справедливо отмечает сходство правового механизма пересмотра по новым обстоятельствам со случаями, когда изменение состояния влечет вынесение нового решения (например, в случае, когда один и тот же суд одним своим решением признает лицо недееспособным, а впоследствии другим решением устанавливает дееспособность лица) [9, с. 87]. В обоих случаях имеет место реакция суда на изменение круга известных ему обстоятельств.

Важно отметить, что новые обстоятельства не однородны по своей природе. Среди них можно выделить следующие виды:

1) связанные с вынесением судебных актов по другому делу (отмена судебного постановления согласно п. 1 ч. 4 ст. 392 ГПК РФ и п. 1 ч. 3 ст. 311 АПК РФ, признание судом сделки недействительной в силу п. 2 ч. 4 ст. 392 ГПК РФ и п. 2 ч. 3 ст. 311 АПК РФ) – в этом случае в качестве изменения фактических обстоятельств выступает вынесение судебного акта, т. е. их фиксация в постановлении по другому делу, которое не может быть проигнорировано в

силу преюдиции (под таковой следует понимать обязательность установленных вступившим в законную силу судебным актом обстоятельств одного дела для другого рассматриваемого дела [10, с. 101]);

2) связанные с изменением подходов к толкованию правовых норм (вынесение постановления Конституционного Суда РФ согласно п. 3 ч. 4 ст. 392 ГПК РФ и п. 3 ч. 3 ст. 311 АПК РФ, определение либо изменение в постановлении Пленума или Президиума Верховного Суда РФ практики применения правовой нормы в силу п. 5 ч. 4 ст. 392 ГПК РФ и п. 5 ч. 3 ст. 311 АПК РФ) – изменение фактических обстоятельств состоит в данном случае также в вынесении судебного акта, однако значимым для пересмотра судебного решения является толкование правовой нормы, а не установленные судом факты;

3) связанные с изменением закона, имеющего обратную силу (установление или изменение федерального законом оснований признания здания, сооружения или другого строения самовольной постройкой в соответствии с п. 6 ч. 4 ст. 392 ГПК РФ и п. 6 ч. 3 ст. 311 АПК РФ).

В контексте тематики настоящей статьи наибольший интерес представляет первая категория оснований пересмотра дела по новым обстоятельствам (п. 1 и 2 ч. 4 ст. 392 ГПК РФ, а также п. 1 и 2 ч. 3 ст. 311 АПК РФ). В указанных случаях изменение фактических обстоятельств связано с вынесением нового судебного акта по другому делу, что в силу преюдициальности позволяет требовать учета данных обстоятельств в рамках уже разрешенного дела. По нашему мнению, изменение обстоятельств в этом случае представляет собой отчасти юридическую фикцию, поскольку сами фактические обстоятельства не менялись, а поменялась только их оценка судом. Исключением будет разве что случай признания судом оспоримой сделки недействительной, поскольку в силу положений ст. 166 Гражданского кодекса РФ факт недействительности подобной сделки возникает с момента ее признания таковой судом.

Также полагаем, что последние две категории связаны с изменением правового регулирования или обязательного к применению толкования правовых норм. При этом наибольшее число вопросов вызывают основания пересмотра дела по новым обстоятельствам, связанные с формулированием нового толкования правовой нормы.

По замечанию С.К. Загайновой, хотя большинство судебных актов являются актами правоприменения, в некоторых случаях природа судебных актов не может быть объяснена только с этой позиции [11,

с. 15]. К примеру, Верховный Суд РФ в своих постановлениях формирует правовую позицию по наиболее спорным вопросам [12, с. 210]. В целом же органы государственной власти стремятся разъяснить положения нормативных правовых актов, когда имеются неясности, различия и даже противоречия [13, с. 20].

При этом возникновение или изменение толкования правовой нормы как новое обстоятельство для пересмотра судебного решения вызывает дискуссии в научной литературе. Так, Т.В. Сахнова полагает, что придание обратной силы изменившемуся толкованию нормы права недопустимо, так как «это подрывает гарантии права на судебную защиту, стабильность и определенность судебной защиты» [14, с. 20].

Однако применительно к теме настоящей статьи важной представляется другая проблема: фактические обстоятельства конкретного дела, составляющие основание иска, при возникновении указанных оснований для пересмотра никак не меняются. Так, признание Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции РФ закона, примененного судом в деле, дискуссионно относить к «вновь открывшимся обстоятельствам», так как установленный пробел в правовом регулировании не является собственно «обстоятельством», т. е. фактом [15, с. 32]. По этой же причине является дискуссионным вопрос об отнесении факта вынесения постановления Конституционным Судом РФ к числу новых обстоятельств.

С другой стороны, суд не может не учитывать практику Конституционного и Верховного судов РФ, а также изменения законодательства, имеющего обратную силу. А потому сам факт наличия в процессуальном законодательстве вышеуказанных оснований для пересмотра судебных актов представляется обоснованным. В то же время применительно к ним следует говорить не о возникновении новых обстоятельств, а об изменении содержания правовых норм и их толкования.

5. Изменение способа и порядка исполнения судебного решения. Отсрочка и рассрочка исполнения решения суда. Индексация присужденных сумм

Согласно ст. 203 ГПК РФ суд, рассмотревший дело, по заявлениям лиц, участвующих в деле, судебного пристава-исполнителя исходя из имущественного положения сторон или других обстоятельств вправе изменить способ и порядок исполнения решения суда. Аналогичное требование содержится в ст. 324 АПК РФ.

Основной проблемой применения данного механизма является отграничение случаев, когда изменение способа и порядка исполнения судебного решения возможно, от случаев, при которых от лица, обращающегося с подобным ходатайством, требуется заявление иного искового требования.

В некоторых случаях Верховным Судом РФ даны разъяснения по данному вопросу. К примеру, согласно п. 58 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26 декабря 2017 г. № 56 взыскание алиментов на несовершеннолетнего ребенка по решению суда (судебному приказу) в долевом отношении к заработку и (или) иному доходу плательщика алиментов не препятствует получателю алиментов при наличии предусмотренных законом оснований (ст. 83 Семейного кодекса РФ) потребовать взыскания алиментов в твердой денежной сумме и (или) одновременно в долях и в твердой денежной сумме. При этом указанное требование рассматривается судом в порядке искового производства, а не по правилам, предусмотренным ст. 203 ГПК РФ, поскольку в данном случае должен быть решен вопрос об изменении размера алиментов, а не об изменении способа и порядка исполнения решения суда³.

Однако не всегда подобные разъяснения сформулированы на уровне Верховного Суда РФ. По одному из дел решением Благовещенского городского суда Амурской области Б.А.Ю. был восстановлен на службе в должности заместителя начальника колонии. Истцу был выдан исполнительный лист, позднее исполнительное производство было окончено в связи с исполнением требований исполнительного документа. Однако по состоянию на 30 мая 2018 г. решение было исполнено в части отмены приказа об увольнении, хотя фактически истец восстановлен на службе не был. Более того, должность, в которой восстановлен истец, была исключена из штатного расписания, само учреждение ликвидировано. Поэтому 24 сентября 2018 г. Б.А.Ю. подал заявление об изменении порядка и способа исполнения решения суда для восстановления в должности, соответствующей прежней по роду деятельности, равной по должностному окладу и предельному званию в связи с сокращением должности заместителя и ликвидацией учреждения. В изменении порядка исполнения решения истцу было отказано, так как требования истца не могут быть рассмотрены судом в по-

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 декабря 2017 г. № 56 «О применении судами законодатель-

ства при рассмотрении дел, связанных со взысканием алиментов» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 4.

рядке ст. 203 ГПК РФ, поскольку являются новыми исковыми требованиями⁴.

Очевидно, что в данном случае истец изменил как предмет иска, так и его основание. С одной стороны, он заявил новые требования, отличные от предыдущих. При этом он обосновал их новыми фактическими основаниями, а именно: фактом сокращения должности и фактом ликвидации учреждения.

Можно привести другой пример применения указанных норм. В Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда (далее – ВАС) РФ № 17268/08⁵ было отмечено следующее. ОАО обратилось в суд с требованием о признании права собственности и истребовании оборудования, иск был удовлетворен, возбуждено исполнительное производство. Ответчики не исполняли судебное решение, что побудило взыскателя обратиться в суд с заявлением об изменении способа исполнения решения в соответствии со ст. 324 АПК РФ, а именно о взыскании с ответчика стоимости истребованного имущества. Суд заявление удовлетворил, апелляционная и кассационная инстанции подтвердили его вывод. Однако при разрешении вопроса о передаче дела для рассмотрения в Президиум ВАС РФ коллегия пришла к иному выводу, установив, что изменение способа и порядка исполнения судебного акта, осуществляемое на стадии исполнительного производства, не может быть направлено на изменение содержания по существу вынесенного судебного акта и заменять собой рассмотрение и удовлетворение нового требования, а изменяя порядок и способ исполнения вынесенного им решения, суд удовлетворил новое требование общества, не определив характер этого требования и природу отношений сторон, не применив нормы материального права, подлежащие применению к этим отношениям, и не выяснив те фактические обстоятельства, которые подлежали установлению судом на основании представленных доказательств. И всё же Президиум ВАС РФ оставил определение об изменении способа исполнения в силе, указав, что, поскольку в результате исполнительных процедур выявлены обстоятельства, затрудняющие исполнение судебного акта о взыскании имущества (невозможность его демон-

тажа без нарушения целостности оборудования, невозможность осуществления инвентаризации имущества, хранящегося на складе), но ни один из ответчиков при рассмотрении дела по существу не ссылался на невозможность истребования у него спорного имущества, такое изменение способа исполнения допустимо.

С изменением обстоятельств связано и такое право суда, как отсрочка или рассрочка исполнения судебного акта в соответствии с нормами ст. 203 ГПК РФ и ст. 324 АПК РФ (отсрочка является перенесением срока исполнения решения, рассрочка – установлением периода, в течение которого долг возмещается частичными платежами). Ведь обстоятельства, которые возникли у ответчика (например, ухудшение его имущественного положения), не существовали ранее, на момент вынесения решения, иначе суд должен был учесть их еще в момент вынесения итогового судебного акта по делу. Более того, согласно п. 23 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26 июня 2008 г. № 13 пределы действия отсрочки (рассрочки) также могут быть определены наступлением какого-либо события (изменением материального положения ответчика, выздоровлением и т. п.)⁶.

В таком случае содержание судебного решения также меняется в части сроков его исполнения, а значит, речь идет о возможности изменения изначального содержания судебного решения.

Отметим, что высказанное справедливо и в отношении такого правового механизма, как индексация присужденных денежных сумм (ст. 208 ГПК РФ, ст. 183 АПК РФ).

Индексация присужденных сумм носит компенсационный характер [16, с. 21] и связана с необходимостью нивелирования последствий инфляционных процессов. При этом индексацию не следует путать с взысканием процентов за пользование чужими денежными средствами на основании ст. 395 ГК РФ, так как в этом случае должно быть заявлено новое исковое требование [17, с. 224].

Закон устанавливает в качестве единственного фактического основания для такого изменения публикацию официальной статистической информации об индексе потребительских цен (тарифов) на то-

⁴ Решение Благовещенского городского суда Амурской области от 9 июля 2020 г. по делу № 2-3262/2020. Документ опубликован на официальном сайте Благовещенского городского суда Амурской области (<https://bsr.sudrf.ru>), дата обращения: 27.09.2022.

⁵ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 5 апреля 2011 г. № 17268/08 по делу № А40-3823/08-

91-22 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2011. № 7.

⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 июня 2008 г. № 13 «О применении норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении и разрешении дел в суде первой инстанции» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 10.

вары и услуги в Российской Федерации на официальном сайте федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по формированию официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в Российской Федерации, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Применение положений ст. 208 ГПК РФ и ст. 183 АПК РФ связано с существенным числом проблем. К примеру, в научной литературе отмечают неурегулированность вопроса о том, можно ли обратиться в суд с заявлением об индексации до исполнения решения суда, например в случае длительного его неисполнения [18, с. 208]. При этом преобладает мнение о том, что взыскатель может обращаться в суд с заявлением об индексации до исполнения решения суда не один раз, а столько, сколько это позволяют сделать изменения инфляционных процессов [19, с. 32]. Указанная точка зрения представляется справедливой, поскольку закон не ограничивает количество обращений по данному вопросу.

Нельзя не отметить также положение ч. 3 ст. 209 ГПК РФ, согласно которой в случае, если после вступления в законную силу решения суда, на основании которого с ответчика взыскиваются периодические платежи, изменяются обстоятельства, влияющие на определение размера платежей или их продолжительность, каждая сторона путем предъявления нового иска вправе требовать изменения размера и сроков платежей.

В данном случае важно отграничить ситуации, при которых применяется норма ст. 208 ГПК РФ (индексация по уже рассмотренному иску), от ситуаций, когда следует применять норму ч. 3 ст. 209 ГПК РФ (новый иск).

Полагаем, что норма ст. 208 ГПК РФ должна применяться только при наличии специального основания (изменение индекса потребительских цен (тарифов), информация о котором опубликована в установленном порядке). В то же время норма ч. 3 ст. 209 ГПК РФ должна быть применена во всех иных случаях изменения обстоятельств дела, влияющих на размер платежей. Например, в одном из решений Первомайского районного суда г. Новосибирска⁷ со ссылкой на п. 38 Постановления Пленума Верхов-

ного Суда РФ от 26 января 2020 г. № 1⁸ отмечено, что в соответствии с ч. 3 ст. 209 ГПК РФ потерпевший, а также лицо, на которое возложена обязанность по возмещению вреда, вправе обратиться с требованием об изменении размера возмещения вреда. При этом основаниями для изменения размера возмещения вреда согласно ст. 1090 Гражданского кодекса РФ являются:

а) изменение степени утраты трудоспособности потерпевшего;

б) изменение имущественного положения потерпевшего и (или) причинителя вреда.

Кроме того, ст. 208 ГПК РФ предполагает индексацию любых присужденных сумм, тогда как ч. 3 ст. 209 ГПК РФ распространяет свое действие исключительно на случаи взыскания периодических платежей.

6. Заключение

Можно сделать вывод, что случаи изменения фактических обстоятельств, влекущие возможность изменения содержания судебного решения или вынесения нового судебного решения по гражданским делам, можно классифицировать по двум основаниям:

1. По процессуальному порядку рассмотрения судом и закрепления в судебных актах:

1.1. Закрепляемые путем вынесения нового решения по иску с новым основанием.

1.2. Закрепляемые путем вынесения определения в связи с возникновением новых обстоятельств.

1.3. Закрепляемые путем вынесения определения в связи с изменением способа и порядка исполнения судебного решения, отсрочкой и рассрочкой исполнения решения суда, индексацией присужденных сумм.

2. По виду судебного акта, фиксирующего такие изменения:

2.1. Фиксируемые в судебном решении.

2.2. Фиксируемые в определении суда.

Также представляется необходимым внести изменения в нормы гл. 42 ГПК РФ и гл. 37 АПК РФ в части уточнения терминологии: применительно к основаниям для пересмотра судебных актов, предусмотренным в п. 3, 5 и 6 ч. 4 ст. 392 ГПК РФ, а также в п. 3, 5 и 6 ч. 3 ст. 311 АПК РФ, следует использовать не термин «новые обстоятельства», а термин «изменение содержания правовых норм или их толкования, имеющее значение для дела».

⁷ Решение Первомайского районного суда города Новосибирска от 30 июля 2020 г. по делу № 2-1885/2019 // ГАС РФ «Правосудие».

⁸ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 января 2010 г. № 1 «О применении судами гражданского за-

конодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 3.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Яковлев В. Ф. От реформирования к совершенствованию судебно-арбитражной системы, укреплению независимости судебной власти (Изложение доклада Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации В. Ф. Яковлева на совещании по итогам работы арбитражных судов в 1997 г., состоявшемся 12 февраля 1998 г.) / В. Ф. Яковлев // Яковлев В. Ф. Избр. тр. : в 3 т. / В. Ф. Яковлев. – М. : Статут: 2013. – Т. 3 : Арбитражные суды: Становление и развитие. – С. 239–251.
2. Вишневский Г. А. Действие принципа *res judicata* как необходимое условие обеспечения справедливости / Г. А. Вишневский // Современное право. – 2013. – № 11. – С. 76–83.
3. Терехов В. В. Понятие и содержание категории «*res judicata*» в российском и зарубежном гражданском процессе / В. В. Терехов // Российский юридический журнал. – 2014. – № 5 (98). – С. 203–209.
4. Ивакин В. Н. О правовом основании иска / В. Н. Ивакин // Актуальные проблемы российского права. – 2021. – Т. 16, № 11. – С. 107–116. – DOI: 10.17803/1994-1471.2021.132.11.107-116.
5. Ивакин В. Н. Фактическое основание иска: понятие и состав / В. Н. Ивакин // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15, № 4. – С. 74–82. – DOI: 10.17803/1994-1471.2020.113.4.074-082.
6. Яковлева А. П. Особенности структуры административного иска / А. П. Яковлева, Т. В. Величко // Правовая культура. – 2021. – № 2 (45). – С. 59–66.
7. Бортникова Н. А. Определение тождества исков / Н. А. Бортникова // Общество. Закон. Правосудие. – 2016. – № 1 (30). – С. 13–19.
8. Морозова А. С. Изменение предмета или основания иска в суде апелляционной инстанции / А. С. Морозова // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2017. – № 3 (52). – С. 102–106. – DOI: 10.25513/1990-5173.2017.3.102-106.
9. Алиев Т. Т. К вопросу о реформировании института пересмотра судебных постановлений по вновь открывшимся или новым обстоятельствам / Т. Т. Алиев // Вестник гражданского процесса. – 2013. – № 1. – С. 74–89.
10. Зотов Д. В. Преюдициальные судебные акты как необходимые пределы доказывания в уголовном судопроизводстве / Д. В. Зотов // Государство и право. – 2017. – № 3. – С. 101–104.
11. Загайнова С. К. Судебная власть в России о прецедентно-правоприменительной природе судебных актов в гражданском и арбитражном процессе / С. К. Загайнова // Государство и право. – 2009. – № 10. – С. 14–20.
12. Пестерева Ю. С. Роль Пленума Верховного суда Российской Федерации в формировании судебной практики / Ю. С. Пестерева, И. Г. Рагозина, Е. И. Чекмезова // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 209–225. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).209-225.
13. Василевич Г. А. Толкование (разъяснение) нормативных правовых актов (теория и практика) / Г. А. Василевич // Правоприменение. – 2017. – Т. 1, № 1. – С. 19–27. – DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(1).19-27.
14. Сахнова Т. В. Пересмотр по вновь открывшимся или новым обстоятельствам судебных постановлений, вступивших в законную силу: о сущности и законодательных противоречиях / Т. В. Сахнова // Вестник гражданского процесса. – 2014. – № 1. – С. 10–28.
15. Ершова Е. А. Юридическая природа «вновь открывшихся обстоятельств» и «новых обстоятельств» в гражданском и арбитражном процессуальном праве / Е. А. Ершова // Российское правосудие. – 2011. – № 5 (61). – С. 31–38.
16. Корнилов Э. Г. Проблемы законодательного регулирования индексации присужденных денежных сумм в российском гражданском процессе и пути их разрешения / Э. Г. Корнилов // Российское правосудие. – 2007. – № 12 (20). – С. 19–22.
17. Корякин В. М. Индексация присужденных денежных сумм как элемент судебной защиты военнослужащих / В. М. Корякин // Военное право. – 2021. – № 2 (66). – С. 223–228.
18. Лада А. С. Порядок индексации присужденных судом денежных сумм: тезисы о проблемах / А. С. Лада // Тамбовские правовые чтения имени Ф. Н. Плевако : материалы V междунар. науч.-практ. конф. : в 2 т. – Тамбов : Державинский, 2021. – Т. 2. – С. 207–209.
19. Поляков Д. Н. Проблемы применения статьи 208 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации / Д. Н. Поляков // Вестник Омского юридического института. – 2012. – № 1 (18). – С. 31–33.

REFERENCES

1. Yakovlev V.F. From reforming to improving the judicial and arbitration system, strengthening the independence of the judiciary (Presentation of the report of the Chairman of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation V.F. Yakovlev at the meeting on the results of the work of arbitration courts in 1997, held on February 12, 1998), in: Yakovlev V.F. *Selected works*, in 3 volumes, Moscow, Statut Publ., 2013, Vol. 3: Arbitration courts: Formation and development, pp. 239–251. (In Russ.).
2. Vishnevsky G.A. Principle *Res Judicata* as a Necessary Condition for Providing Justice. *Sovremennoe pravo*, 2013, no. 11, pp. 76–83. (In Russ.).
3. Terekhov V.V. A notion and a meaning of the "res judicata" category in the russian and foreign civil procedure. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian Juridical Journal*, 2014, no. 5 (98), pp. 203–209. (In Russ.).
4. Ivakin V.N. On Legal Basis of a Claim. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2021, vol. 16, no. 11, pp. 107–116. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.132.11.107-116. (In Russ.).
5. Ivakin V.N. A Factual Ground of a Cause of Action: A Concept and Elements. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2020, vol. 15, no. 4, pp. 74–82. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.113.4.074-082. (In Russ.).
6. Yakovleva A.P., Velichko T.V. Some peculiar aspects of the structure of administrative dispute. *Pravovaya kul'tura = The Legal Culture*, 2021, no. 2 (45), pp. 59–66. (In Russ.).
7. Bortnikova N.A. Definition of identity of claims. *Obshchestvo. Zakon. Pravosudie*, 2016, no. 1 (30), pp. 13–19. (In Russ.).
8. Morozova A.S. To change a subject of action or ground of action in appellate court. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Pravo» = Herald of Omsk University. Series "Law"*, 2017, no. 3 (52), pp. 102–106. DOI: 10.25513/1990-5173.2017.3.102-106. (In Russ.).
9. Aliev T.T. On the reforming of the review institute of court decisions because of newly discovered or new circumstances. *Vestnik grazhdanskogo protsessa = Herald of Civil Procedure*, 2013, no. 1, pp. 74–89. (In Russ.).
10. Zotov D.V. Preliminary judicial acts as necessary limits of proof in criminal proceedings. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2017, no. 3, pp. 101–104. (In Russ.).
11. Zagainova S.K. On pretsedent law creation of nature of judicial acts in civil and arbitrary of procedures. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2009, no. 10, pp. 14–20. (In Russ.).
12. Pestereva Yu.S., Ragozina I.G., Chekmezova E.I. Role of the Plenum of Russian Supreme Court in the judicial practice formation. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 209–225. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).209-225. (In Russ.).
13. Vasilevich G. A. Interpretation (explanation) of normative legal acts (theory and practice). *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 1, pp. 19–27. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(1).19-27. (In Russ.).
14. Sakhnova T.V. Revision on newly discovered or new circumstances of the court rulings that entered into legal force: on the essence and legislative contradictions. *Vestnik grazhdanskogo protsessa = Herald of Civil Procedure*, 2014, no. 1, pp. 10–28. (In Russ.).
15. Ershova E.A. Legal nature of newly discovered facts and new facts in civil and commercial procedural law. *Rossiiskoe pravosudie = Russian Justice*, 2011, no. 5 (61), pp. 31–38. (In Russ.).
16. Kornilov E.G. Problems of the legislative regulation of the indexing of the sentenced sums of money in the Russian civil proceedings and the way of their solution. *Rossiiskoe pravosudie = Russian Justice*, 2007, no. 12 (20), pp. 19–22. (In Russ.).
17. Koryakin V.M. Indexation of the awarded sums of money as an element of judicial protection of the rights of military personnel. *Voennoe pravo = Military Law*, 2021, no. 2 (66), pp. 223–228. (In Russ.).
18. Lada A.S. The order of indexing of monetary sums awarded by the court: theses on problems, in: *Tambovskie pravovye chteniya imeni F.N. Plevako*, Proceedings of the V International scientific and practical conference, in 2 volumes, Tambov, Derzhavinskii Publ., 2021, vol. 2, pp. 207–209. (In Russ.).
19. Polyakov D.N. The Problems of Application Art. 208 of Civil Procedure Code of the Russian Federation. *Vestnik Omskogo yuridicheskogo instituta = Vestnik of the Omsk Law Institute*, 2012, no. 1 (18), pp. 31–33. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Рыжков Константин Сергеевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процессуального права
Уральский филиал Российского государственного университета правосудия
454135, Россия, г. Челябинск, ул. Энергетиков, 63
E-mail: knrz2006@yandex.ru
ORCID: 0000-0002-3882-6612
SPIN-код РИНЦ: 4924-7795

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Рыжков К.С. Изменение фактических обстоятельств в контексте вынесения судебных актов по гражданским делам / К.С. Рыжков // Правоприменение. – 2023. – Т. 7, № 3. – С. 125–134. – DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).125-134.

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Konstantin S. Ryzhkov – PhD in Law, Associate Professor, Department of Civil Procedure Law
Ural Branch of the Russian State University of Justice
63, Energetikov ul., Chelyabinsk, 454135, Russia
E-mail: knrz2006@yandex.ru
ORCID: 0000-0002-3882-6612
RSCI SPIN-code: 4924-7795

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Ryzhkov K.S. Change of factual circumstances in the context of the issuance of judicial acts in civil cases. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2023, vol. 7, no. 3, pp. 125–134. DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).125-134. (In Russ.).

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В ЧАСТНОМ ПРАВЕ

THE LAW ENFORCEMENT IN PRIVATE LAW

УДК 349.2

DOI 10.52468/2542-1514.2023.7(3).135-144



ПРОФСОЮЗЫ РОССИИ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Г.Н. Обухова

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

30 января 2023 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2023 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2023 г.

Ключевые слова

Профессиональный союз,
работник, работодатель, рынок
труда, трансформация,
цифровизация

Социально-трудовые отношения невозможно представить без развитого социального партнерства. В связи с этим должен подниматься вопрос о новом статусе профессиональных союзов в России. Обосновывается данный вывод тем, что свободные и независимые профсоюзы являются гарантами социальной справедливости и безопасности. Следовательно, использование рыночного механизма населением зависит от того, удастся ли регулировать рынок труда в рамках закона и политики. Более того, рынок труда заметно улучшает статус наемных работников по отношению к работодателям только при сильных профсоюзах. Процесс радикальной переориентации общественной жизни в стране затронул практически все сферы экономики. Научно-технический прогресс требует от работодателей нововведений в средствах производства, технологиях, организации труда. В этой связи государство должно способствовать дальнейшей гармонизации социально-трудовых отношений путем эффективной защиты трудовых прав работников.

TRADE UNIONS OF RUSSIA IN THE SYSTEM OF SOCIAL PARTNERSHIP: LEGAL REGULATION, PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT

Galina N. Obukhova

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received –

2023 January 30

Accepted –

2023 June 20

Available online –

2023 September 20

Keywords

Trade union, employee, employer,
labor market, transformation,
digitalization

The subject. Proclaiming the ideas of partnership and solidarity, the state designates a completely new development focused on socio-economic relations in Russia, involving new principles of interaction between society, business and the state.

The revision of the status of subjects of social partnership will be aimed at further development of the system of guarantees of human and civil rights and freedoms.

Purpose of the study. The purpose of this work is a comprehensive analysis of the trade union as a subject of social partnership based on the study, analysis and generalization of the scientific base, current legislation and practice of its application.

Effective protection of the rights and legitimate interests of employees is possible only if there is an effective mechanism of implementation of trade union control over their compliance. Therefore, it seems that in the near future the share of public control over compliance with labor legislation and labor protection should increase.

Methodology. In the process of achieving the goal and solving the tasks set, the general scientific dialectical methods of cognition, as well as logical, historical, comparative legal and formal legal methods were used. Structural and systemic methods are also the basis of the study. The conclusions of the work are based on dialectical unity and the struggle of opposites.

The main results. In the process of scientific research, it can be concluded that a society should be able to exercise public control over the observance of human rights in this society. During the reforms, trade unions lost the right to legislative initiative at the federal level, the rights to state supervision of compliance with labor legislation and the state of labor protection, and consideration of individual labor disputes. At the same time, trade unions have received a number of new rights, for example, to participate in the resolution of collective labor disputes, in collective bargaining, to conclude social partnership agreements, etc.

Despite the declared principle of independence of trade unions from the state, as a result, it is impossible to create and legalize the legal status of the trade union movement without a state regulator. Therefore, the independence of any legal entity is, in principle, relative. Nevertheless, associations of employees are provided with a sufficient amount of corporate independence, which actually ensures their national and individual characteristics. Conclusions. Trade unions are an important element of civil society. Without increasing their role, it is impossible to achieve harmony in social and labor relations. In this regard, the question of the new status of trade unions in Russia should be raised. This conclusion is justified by the fact that free and independent trade unions are the guarantors of social justice and security. Consequently, the use of the market mechanism by the population depends on whether it is possible to regulate the labor market within the framework of law and policy. Moreover, the labor market improves the status of employees in relation to employers only with strong trade unions.

1. Введение

Последние десятилетия профессиональные союзы России находятся в процессе поиска новых подходов к содержанию и формам своей деятельности. Этот процесс сопровождается переоценкой прежних ценностей, а также формированием новых позиций по самым различным вопросам, с которыми приходится сталкиваться в процессе труда.

Анализ обстановки, в которой работают российские профсоюзы, позволяет теоретически осмыслить и обосновать их роль и место в нашей стране. Этот анализ одновременно позволяет ответить на некоторые конкретные вопросы их дальнейшего существования и правового регулирования.

Вопросам развития профсоюзного движения и их роли в построении нового общества уделяли большое внимание и в дореволюционной России, и советские ученые (об этом см.: [1–5]).

Первые научные работы о правовом регулировании деятельности советских профсоюзов появились только к середине 1920-х гг. Такие ученые, как Я.А. Канторович [6], А.М. Килинский [7], подготовили первые комментарии советского законодательства о профсоюзах.

В последующем проблемам, предпосылкам и истории становления системы социального партнерства в мире, в том числе и субъектам социального партнерства, уделяли внимание в своих работах И.Я. Киселев [8], М.В. Лушникова [9], Л.М. Михайлова [10], А.Ф. Нуртдинова [11], И.О. Снигирева [12], С.Ю. Чуча [13, с. 60–62] и др. Указанные работы чрезвычайно полезны с точки зрения выявления причин и общих закономерностей возникновения профсо-

юзного движения и построения системы социального партнерства в целом.

Конституция РФ¹ в ст. 30 закрепляет право каждого на объединение, включая право создавать профсоюзы. Анализ данной конституционной нормы позволяет сделать вывод о том, что законодатель среди всех видов общественных объединений особо выделяет именно профессиональные союзы.

Это связано с тем, что государство ставит перед собой цель постепенного преодоления социального неравенства, продвижения общества к социальной однородности. А нормативное закрепление возможности работников на объединение в специальной юридической форме активно содействует достижению этой цели, поскольку профессиональные союзы в системе социального партнерства выравнивают правовое положение и условия труда различных категорий работников. Для того чтобы уяснить роль и ценность профсоюзов в системе социального партнерства и в развитии государства в целом, необходимо хотя бы в общих чертах проследить историю становления и формирования профсоюзного движения в России.

2. Исторический обзор становления профсоюзного движения в России

Первые профсоюзы появились более 200 лет назад. Многие юристы справедливо отмечают, что профессиональные союзы возникли вопреки закону [14, с. 194].

Профессиональные союзы в России как массовое общественное движение возникли в период революционных событий 1905–1906 гг. Первая Всероссийская конференция профсоюзов состоялась в

¹ Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 дек.

Москве в октябре 1905 г., вторая – в Санкт-Петербурге в феврале 1906 г. Но уже третьего марта 1906 г. арское правительство издало Временные правила о профессиональных обществах². Этот документ содержал жесткие условия регламентации деятельности профсоюзов. На их основании было закрыто свыше 600 профсоюзных организаций и отказано в регистрации еще более чем 700, а численность их членов упала с 245,3 тыс. чел. в начале 1907 г. до 13 тыс. в конце 1909 г. [15, с. 183].

С первых лет советской власти профсоюзам стали передаваться некоторые функции, которые во многих странах исполнялись государственными, муниципальными и другими органами. Такая линия работы последовательно проводилась в последующие годы, вплоть до перестройки конца 1980-х гг.

В 1933 г. профсоюзам передали функции государственных трудовых инспекций, таким образом, они получили право в лице своих представителей проводить обследование любого предприятия, издавать предписания об устранении отмеченных при этом нарушений установленных нормативов в области охраны труда и техники безопасности.

Период с 1950 по 1970 г. стал самым плодотворным как для страны, так и для профсоюзов. Именно к рассматриваемому периоду относится появление в мире целого ряда правовых актов, развивавших и усиливавших права и полномочия профсоюзов на предприятиях и в экономике, что повышало роль коллективных договоров системе капиталистического правового регулирования труда [16, с. 244].

Таким образом, к середине 1980-х гг. профсоюзы СССР имели разветвленную и устойчивую структуру, органично встроенную в политическую систему общества. К этому моменту российские профсоюзы не имели своих руководящих органов и развивались в рамках общесоюзной структуры профсоюзов СССР, руководствуясь в своей деятельности единым Уставом профессиональных союзов СССР, принятым в 1963 г.³ Новый Устав, принятый в 1987 г.⁴, стал основой для их функционирования вплоть до марта

1990 г., когда стали создаваться самостоятельные республиканские профсоюзные центры. В этот переломный период возрождалось не только российское профсоюзное движение, но и навыки деятельности профорганизаций по защите интересов работников в условиях политических и экономических реформ.

В первой половине 1990-х гг. начала создаваться правовая основа социального партнерства в России, были приняты такие нормативно-правовые акты, как указы Президента РФ «Об обеспечении прав профессиональных союзов в переходный период к рыночной экономике», «О создании Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» и «О социальном партнерстве и разрешении трудовых споров (конфликтов)», Федеральный закон «О коллективных договорах и соглашениях». Тогда же был принят Закон СССР «О профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности» (1990 г.) – первый в истории страны государственный закон о профсоюзах, оказавший им серьезную правовую поддержку в защите прав трудящихся⁵.

Действующее законодательство о профсоюзах представлено прежде всего в виде Федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (далее – Закон о профсоюзах)⁶, а также Трудового кодекса РФ⁷.

Многими исследователями подчеркивается тот факт, что, в отличие от стран Запада, где социальное партнерство возникло в результате длительной и упорной борьбы за свои права трудящихся и их профсоюзов, в России социальное партнерство насаждалось органами государственной власти как один из механизмов регулирования рынка труда (об этом см.: [17]).

Учитывая исторический опыт России, можно сделать вывод, что обоснованное государственное вмешательство в социально-экономические процессы имеет свои пределы, выход за которые дает обратный эффект.

² URL: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5205/> (дата обращения: 25.01.2023).

³ Устав профессиональных союзов СССР, Утвержден XIII съездом профсоюзов СССР 1 ноября 1963 года. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_6015.htm (дата обращения: 26.01.2023).

⁴ Постановление XVIII съезда профсоюзов СССР от 1 января 1987 года «Об изменениях в Уставе профессиональных союзов СССР». URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_13722.htm (дата обращения: 26.01.2023).

⁵ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 17. Ст. 890.

⁶ Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (ред. от 3 июля 2016 г.) // Российская газета. 1996. № 12.

⁷ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 19 декабря 2022 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11 января 2023 г.) // Российская газета. 1996. № 12.

3. Эволюция профсоюзного движения в России

Современные профсоюзы в России связаны с провозглашением и законодательным закреплением права человека свободно распоряжаться собой, в том числе своей способностью к труду, с формированием рынка труда. Вместе с тем реальное возникновение и тем более легализация деятельности рабочего класса приходится на гораздо более позднее время – на последнюю треть позапрошлого века. Это обстоятельство в значительной мере было связано с существовавшей в первые десятилетия XIX в. идеей, согласно которой любая ассоциация, образуемая по признаку общности профессии, ведет к ограничению личной свободы индивида и возрождению сословно-корпоративного строя феодального общества. Однако в конце XIX и начале XX в. деятельность профессиональных союзов была признана обществом и легализована государством, и с этого момента профсоюзы начинают играть активную и совершенно незаменимую роль в регулировании отношений несамостоятельного труда во всех индустриально развитых странах (об этом см.: [18]).

Заменив в определенных областях общественной жизни государство, профсоюзы сами стали частью государственного аппарата. И.О. Снигирева писала: «Правовое положение профсоюзов в сфере производства и труда зависит от их места политической системе советского общества, роли в строительстве коммунизма... Юридические нормы закрепляют в правовой форме возможности профсоюзов по участию в строительстве коммунизма, привлечении трудящихся к управлению производством и всеми делами общества» [19, с. 39]. Основываясь на приведенном выше мнении, можно отметить, что основной задачей советских профессиональных союзов была отнюдь не защита прав и законных интересов рабочих и служащих, а осуществление публичных и политических функций [20, с. 20].

Действующее законодательство признаёт профсоюзный плюрализм. Все профсоюзы пользуются равными правами и гарантиями. На федеральном уровне законодательно закреплены виды профсоюзных организаций, определяются критерии каждого, такие как первичные профсоюзные организации, общероссийские, межрегиональные, территориальные организации профсоюзов и их объединения.

На сегодняшний день Федерация независимых профсоюзов России является самой крупной общественной структурой России, в которую входят 120 членских организаций (80 территориальных про-

фобъединений и 40 отраслевых профсоюзов), объединяющих в своих рядах около 20 млн чел.

Статус профсоюзов в сфере труда определяется международно-правовыми нормами, Законом о профсоюзах, Трудовым кодексом РФ, другими федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, соглашениями и коллективными договорами. В ходе реформ профсоюзы лишились права законодательной инициативы на федеральном уровне, прав по государственному надзору за соблюдением законодательства о труде и состоянием охраны труда, рассмотрению индивидуальных трудовых споров. В то же время профсоюзы получили ряд новых прав, например на участие в разрешении коллективных трудовых споров, в коллективных переговорах, на заключение социально-партнерских соглашений и др.

Права профсоюзов в сфере труда представляют особую юридическую категорию – права-обязанности, где право и обязанность находятся в неразрывном единстве. Обязанности, которые они несут перед своими членами, имеют общественный характер и закрепляются в их уставах и положениях. Обязанности профсоюзов вступить в коллективные переговоры (ст. 36 Трудового кодекса РФ), участвовать в примирительных процедурах при разрешении коллективного трудового спора (ст. 401 Трудового кодекса РФ) по существу являются обязанностями перед работниками. К тому же инициаторами проведения переговоров примирительных процедур являются, как правило, профсоюзы или сами работники как наиболее заинтересованная в их проведении сторона [19, с. 39].

Профессиональный союз – это форма некоммерческих организаций, основанная на членстве. Членство предполагает наличие продолжительной и организационно определенной связи. У членов профсоюзов существуют свои собственные статутные права, обязанности и ответственность. Несмотря на продекларированный принцип независимости профсоюзов от государства, в итоге без государственного регулятора создать и легализовать юридический статус профсоюзного движения невозможно. Поэтому независимость любого субъекта права в принципе является относительной. Тем не менее объединениям работников предоставлен достаточный объем корпоративной самостоятельности, что фактически и обеспечивает их национальные и индивидуальные особенности (об этом см.: [21]). В отношении корпоративной самостоятельности достаточно интересен опыт зарубежных стран, в частности Великобритании, в законодатель-

стве которой детально регулируются вопросы, касающиеся взаимоотношений профсоюзов со своими членами. В соответствии с уставом профсоюзов с каждым членом профсоюза заключается профсоюзный договор. Профсоюзы имеют право устанавливать в своих уставах дисциплинарные взыскания в отношении членов, такие как штрафы и исключение из профсоюза. В современной литературе обосновывается предложение о возможной рецепции российским законодательством данного опыта нормативно-правового регулирования внутрипрофсоюзных отношений (об этом см.: [22; 23]). Однако стоит заметить, что любое заимствование должно происходить с учетом специфики национального законодательства. В связи с этим предлагается установить указанные выше изменения на уровне рамочных норм, которые обеспечат определенный уровень прозрачности профсоюзов в отношении своих членов и внутрипрофсоюзной демократии.

Между работодателями и профсоюзными организациями продолжают споры по поводу наименования последних. До сих пор остается актуальной позиция работодателей о необходимости полного соответствия наименования профсоюзной организации наименованию работодателя. Такая позиция совершенно противоречит провозглашенному принципу независимости профсоюзов. Следовательно, соответствующие изменения должны быть внесены в действующее законодательство (Гражданский и Трудовой кодексы РФ и Закон о профсоюзах). Эти изменения должны подчеркнуть право профсоюзных организаций выбирать свое наименование без привязки к наименованию работодателя.

В качестве определенного вывода стоит отметить, что осуществление профессиональными союзами контрольных полномочий это и есть реализация защитной функции. Эффективная защита прав и законных интересов работников возможна лишь при условии существования действенного механизма осуществления профсоюзного контроля за их соблюдением. Поэтому представляется, что в ближайшем будущем должна увеличиться доля общественного контроля за соблюдением законодательства о труде и охране труда. Общество, которое претендует на высший уровень самоорганизации, на то, чтобы именоваться гражданским обществом, должно иметь возможность осуществлять общественный контроль за соблюдением прав человека в этом обществе [24, с. 450].

Профсоюзы являются важным элементом гражданского общества. Без повышения их роли не-

возможно достичь гармонии в социально-трудовых отношениях.

4. Перспективы развития профсоюзного движения в свете развития информационного общества

В нынешний период повсеместной цифровизации началось развитие двух противоположных видов занятости. С одной стороны, ощущается повышенный спрос на высококвалифицированных офисных работников, прежде всего в финансовой и юридической сферах. В то же время в сфере услуг возникает много рабочих мест, не требующих особой квалификации. Работодатели неохотно нанимают работников на условиях трудового договора, особенно в период очередного экономического кризиса, осложненного пандемией *Covid-19* [25, с. 133].

Защита трудовых прав работников в период частого использования удаленной (дистанционной) работы также остается достаточно актуальным вопросом (об этом см.: [26]).

Несмотря на то, что государством постепенно принимаются новые меры поддержки для работников и работодателей, принимаются новые нормативно-правовые акты, систематизирующие правовые проблемы в трудовых отношениях, со стороны работодателей всё равно имеют место значительные нарушения трудовых прав работников.

Профсоюзы являются базовым социальным институтом общества, а по содержанию основных своих функций выступают в качестве регулятивного института, включенного в систему социально-трудовых отношений. Профсоюзы становятся необходимым институтом демократического общества с рыночной экономикой – как гарант производственной демократии и как центр силы, представляющий интересы наемных работников на рынке труда.

Новая ст. 75.1 Конституции РФ предусматривает, что «в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность».

Провозглашая идеи партнерства и солидарности, государством обозначается совершенно новое развитие, ориентированное на социально-экономические отношения в России, предполагающие новые

принципы взаимодействия общества, бизнеса и государства.

Появление в Конституции РФ достаточно новых понятий, таких как «солидарность» и «справедливость», дает основание предположить о зарождении новой модели социального партнерства в сфере труда. Под солидарностью понимается сотрудничество во имя достижения общих целей, баланс интересов, взаимная поддержка и уважение.

Более того, в понятии «социальная солидарность» прослеживаются отдельные идеи О. Конта, который говорил, что общество выше всех своих составных частей. Каждый элемент социальной системы должен рассматриваться в свете целого. В этом он видел основу и необходимость солидарности. Конт называл идеальное общество социократией, что интерпретируется как власть всего общества или, скорее, в интересах всего общества. В работах О. Конта социократия противопоставляется консервативной аристократии и даже демократии [27, с. 34].

Повышение уровня благосостояния граждан находится в тесной связи с социальной солидарностью. Она предполагает доступность и равенство исходных начал действия экономических инструментов в отношении всех граждан Российской Федерации. Всё это можно трактовать как доминирование общественного интереса над личной заинтересованностью, поскольку только через объединение сил достаточно сильных и независимых субъектов можно достичь значимых для общества и государства результатов [28, с. 169].

Социальное партнерство должно ориентироваться на построение взаимоотношений между работодателями, государством и профессиональными союзами, основываясь на равноправном сотрудничестве, взаимных уступках и компромиссах. Целью их совместной работы должно стать предотвращение коллективных трудовых споров, урегулирование разногласий и обеспечение мира и стабильности в обществе [29, с. 131].

В некоторых случаях объединению работников в профсоюз может препятствовать непонятное для них правовое регулирование создания профсоюзной организации, особенно в части регистрации ее в качестве юридического лица. К сложному порядку регистрации профсоюзной организации в качестве юридического лица добавляется требующая значительных затрат процедура ликвидации ее как юридического лица – это также уменьшает вероятность объединения работников в профсоюз.

Допустимо упростить процедуру ликвидации первичных профсоюзных организаций как юридических лиц, а также предусмотреть возможность освобождения их от несения необходимых для ликвидации расходов. Профсоюзная организация – это объединение граждан, которое создается и регистрируется в качестве юридического лица не для извлечения прибыли, а для защиты прав работников. Таким образом, при ликвидации профсоюза расходы несут сами работники, объединившиеся для борьбы за свои интересы, что недопустимо. А для осуществления государственного контроля за деятельностью профсоюзов в век цифровых технологий вполне оправдано создание единой цифровой платформы для электронной регистрации таких организаций, что существенно сократит расходы и бюрократические процедуры.

Стоит отметить, что не во всех странах ЕАЭС профессиональные союзы могут функционировать как в форме юридических лиц, так и без их регистрации в качестве таковых [30, с. 165].

В условиях современного рынка труда свободные и независимые профсоюзы являются гарантами социальной справедливости и безопасности. Использование рыночного механизма населением зависит от того, удастся ли регулировать рынок в рамках закона и политики. Бесспорно только одно, что рынок труда заметно улучшает статус наемных работников по отношению к работодателям только при сильных профсоюзах. Профсоюзы являются противовесом власти предпринимателей. Но различные социальные достижения и программы, охраняющие права и меняющие подход на рынке труда, не приходят автоматически, их надо разрабатывать (см.: [31]).

Таким образом, посредством конституционных норм, учитывая их общеобязательный, бескомпромиссный и базовый характер, происходит дальнейшее укрепление конституционного статуса личности за счет конкретизации ее социальных прав как человека, как работника, как предпринимателя, как члена общества и как гражданина.

5. Заключение

Профсоюзы – это коллективные организации, чья первостепенная задача – улучшать финансовые и нефинансовые условия занятости своих членов. Они могут объединять как работников одной отрасли, независимо от их профессии (например, всех, кто работает в автомобилестроении, – от главного конструктора до секретаря), так и работников одной

профессии, независимо от места работы (например, водителей).

Рост продуктивности достигается прежде всего за счет того, что работники вместо «голосования ногами» теперь могут выражать свое недовольство уровнем зарплаты и условиями труда непосредственно нанимателю. Следовательно, сокращается текучесть рабочей силы (работникам невыгодно увольняться, если профсоюз может добиться лучших условий). В этой ситуации нанимателю выгодно вкладывать деньги в обучение работников, что также способствует росту продуктивности.

Более того, профсоюзы способны передавать менеджерам информацию о новых методах работы или использования техники, предлагаемых работниками, что выгодно для обеих сторон. И наконец, доказано, что объединенных в профсоюз работников характеризует более высокий уровень трудовой морали, мотивации и дисциплины труда.

Налаживание и укрепление на новой основе международных экономических связей России делает необходимым установление прочных связей российских профсоюзов с профцентрами промышленно развитых государств Евразийского экономического союза. Наши профессиональные движения должны на постоянной основе заниматься развитием конфедерации профсоюзов ЕАЭС, Междуна-

родной конфедерации свободных профсоюзов, других международных профсоюзных организаций.

Конечным результатом такого взаимодействия могло бы стать полное членство в этих организациях в интересах единства и международной солидарности. Профессиональные союзы принимают активное участие в работе Международной организации труда. Активная глобализация и политические противостояния, меняющие экономические отношения стран ЕАЭС, должны кардинальным образом изменить траекторию своего развития уже прямо сейчас. Приоритетом во внешней политике должно стать укрепление и развитие всеобъемлющего сотрудничества в духе добрососедства со всеми странами-участниками ЕАЭС⁸.

Представляется важным создание на базе зарубежного опыта единого банка данных по социально-экономическим вопросам, а также системы распространения данной информации в профсоюзном движении России.

Кроме того, несмотря на некоторые положительные результаты, достигнутые в своей деятельности профсоюзами, крайне важно, чтобы государство разработало и приняло федеральную программу поддержки деятельности профессиональных союзов в России на ближайшие годы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ильиных И. К истории закона 4 марта 1906 г. / И. Ильиных // Вопросы профдвижения. – 1937. – № 7. – С. 40–49.
2. Кирьянов Ю. И. Фактор мотивации труда в российском фабрично-заводском законодательстве. 1835–1917 гг. / Ю. И. Кирьянов // Экономическая история. Обзор. – 2000. – Вып. 4. – С. 20–38.
3. Лаверычев В.Я. Первая русская революция и профсоюзное движение пролетариата / В. Я. Лаверычев // Революция 1905–1917 годов России и профсоюзное движение пролетариата (к 70-летию первой русской буржуазно-демократической революции) : сб. ст. – М. : Профиздат, 1975. – С. 5–30.
4. Святловский В. В. Профессиональное движение в России / В. В. Святловский. – СПб. : Изд. М.В. Пирожкова, 1907. – 416 с.
5. Туманов А. С. Законодательство об общественных организациях России в начале XX в. / А. С. Туманов // Государство и право. – 2003. – № 8. – С. 82–86.
6. Канторович Я. А. Профессиональные союзы / Я. А. Канторович. – М. ; Л. : Петроград, 1925. – 152 с.
7. Кишинский А. Советский закон о профессиональных союзах / А. Кишинский. – М. : Юрид. изд-во Наркомюста Р.С.Ф.С.Р., 1925. – 40 с.
8. Киселев И. Я. Сравнительное и международное трудовое право : учеб. для вузов / И. Я. Киселев. – М. : Дело, 1999. – 728 с.
9. Лушников М. В. Социальное партнерство в сфере труда : учеб. пособие / М. В. Лушников, А. М. Лушников. – Ярославль : ЯрГУ, 2008. – 432 с.

⁸ The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus // Bruegel. November 24, 2020. URL: [https://](https://www.bruegel.org/dataset/fiscal-response-economic-fallout-coronavirus)

www.bruegel.org/dataset/fiscal-response-economic-fallout-coronavirus.

10. Михайлова Л. М. На пути к социальному партнерству / Л. М. Михайлова // Социальные проблемы, трудовые конфликты и рабочие организации в СНГ. – М., 1994. – С. 5–10.
11. Нуртдинова А. Социальное партнерство в Трудовом кодексе Российской Федерации / А. Нуртдинова // Хозяйство и право. – 2002. – № 4. – С. 16–41.
12. Снигирева И. О. Защита профсоюзами прав и интересов трудящихся: правовые основы / И. О. Снигирева // Советское государство и право. – 1973. – № 2. – С. 99–100.
13. Чуча С. Ю. Становление и перспективы развития правового регулирования социального партнерства на федеральном и региональном уровнях / С. Ю. Чуча // Современные проблемы трудового права России. – Новосибирск, 2002. – С. 58–67.
14. Маврин С. П. Курс российского трудового права : в 3 т. / С. П. Маврин, А. С. Пашков, Е. Б. Хохлов. – СПб., 1996. – Т. 1 : Общая часть. – 573 с.
15. Лушников М. В. Единство частных и публичных начал в правовом регулировании трудовых, социально-обеспечительных и семейных отношений: История, теория и практика (сравнительно-правовое исследование) / М. В. Лушников, А. М. Лушников, Н. Н. Тарусина. – Ярославль : Изд-во ЯрГУ, 2001. – 412 с.
16. Жарков Б. Н. Новые социально-правовые аспекты развития коллективных договоров при капитализме / Б. Н. Жарков // Проблемы трудового права и права социального обеспечения. – М., 1975. – С. 242–249.
17. Ершова И. Б. Роль профсоюзов в формировании трудовых отношений переходного периода в странах Восточной Европы / И. Б. Ершова // Труд за рубежом. – 1995. – № 2. – С. 71–72.
18. Некоторые вопросы истории развития профсоюзного движения России / подгот. В. Н. Буцукин, С. В. Демидова. – М., 1997. – 19 с.
19. Снигирева И. О. Профсоюзы и трудовое право / И. О. Снигирева. – М. : Юридическая литература, 1983. – 175 с.
20. Сенников Н. М. Правовая защита профсоюзами педагогических работников общего образования : дис. ... канд. юрид. наук / Н. М. Сенников. – СПб., 2004. – 189 с.
21. Драчук М. А. Субъекты трудового права : моногр. / М. А. Драчук. – Омск : Изд-во Ом. гос. ун-та, 2009. – 335 с.
22. Лютов Н. Л. Профсоюзное движение в Великобритании: право на объединение и внутрипрофсоюзные отношения / Н. Л. Лютов // Труд за рубежом. – 2007. – № 3. – С. 95–115.
23. Биссон Л. С. Европейский социальный диалог: история, характеристики и перспективы / Л. С. Биссон // Современная Европа. – 2022. – № 7 (114). – С. 5–16. – DOI: 10.31857/S0201708322070014.
24. Авакьян С. А. Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. / С. А. Авакьян. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2007. – Т. 1. – 864 с.
25. Обухова Г. Н. Профессионально-квалификационные требования к работникам в условиях цифровизации трудовых отношений / Г. Н. Обухова // Кадровик. – 2021. – № 5. – С. 133–137.
26. Chesalina O. The Legal Nature and the Place of the Right to Disconnect in European and in Russian Labour Law / O. Chesalina // Russian Law Journal. – 2021. – Vol. 9, no. 3. – P. 36–59. – DOI: 10.17589/2309-8678-2021-9-3-36-59.
27. Трошкина В. П. Социологическая концепция О. Конта / В. П. Трошкина. – М.: Изд-во МГУ, 1984. – 72 с.
28. Яблонский И. В. Конституционная реформа в России: пересмотр или модернизация социально-экономической основы Российского государства? / И. В. Яблонский // Общество и право. – 2020. – № 2 (72). – С. 167–171.
29. Чуча С. Ю. Социальное партнерство в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений / С. Ю. Чуча // Государство и право. – 2022. – № 1. – С. 130–142. – DOI: 10.31857/S102694520018280-9.
30. Хасенов М. Х. Совершенствование нормативно-правовой основы социального партнерства в государствах Евразийского экономического союза с учетом международных трудовых стандартов / М. Х. Хасенов // Lex Russica. – 2020. – Т. 73, № 1. – С. 160–174. – DOI: 10.17803/1729-5920.2020.158.1.160-174.
31. Обухова Г. Н. Конституционно-правовые основы социального партнерства в сфере труда / Г. Н. Обухова // Высшая школа: научные исследования : материалы Межвуз. междунар. конгр. – М. : Инфинити, 2021. – С. 28–32. – DOI: 10.34660/INF.2021.44.98.004.

REFERENCES

1. Ilyinykh I. To the history of the law of March 4, 1906. *Voprosy profdvizheniya*, 1937, no. 7, pp. 40–49. (In Russ.).
2. Kiryanov Yu.I. The factor of labor motivation in Russian factory legislation. 1835–1917. *Ekonomicheskaya istoriya. Obozrenie*, 2000, iss. 4, pp. 20–38. (In Russ.).
3. Laverychev V.Ya. The first Russian Revolution and the trade union movement of the proletariat, in: *Revolutsiya 1905–1917 godov Rossii i profsoyuznoe dvizhenie proletariata*, to the 70th anniversary of the first Russian bourgeois-democratic revolution, Collection of articles, Moscow, Profizdat Publ., 1975, pp. 5–30. (In Russ.).
4. Svyatlovskii V.V. *Professional movement in Russia*. St. Petersburg, M.V. Pirozhkov Publ., 1907. 416 p. (In Russ.).
5. Tumanov A.S. Legislation on public organizations of Russia at the beginning of the XX century. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2003, no. 8, pp. 82–86. (In Russ.).
6. Kantorovich Ya.A. *Trade unions*. Moscow, Leningrad, Petrograd Publ., 1925. 152 p. (In Russ.).
7. Kilinskii A. *The Soviet Law on Trade Unions*. Moscow, Legal Publishing House of the Commissariat of Justice of the RSFSR Publ., 1925. 40 p. (In Russ.).
8. Kiselev I.Ya. *Comparative and international labor law*, Classbook for universities. Moscow, Delo Publ., 1999. 728 p. (In Russ.).
9. Lushnikova M.V., Lushnikov A.M. *Social partnership in the field of work*, Studies manual. Yaroslavl, Yaroslavl State University Publ., 2008. 432 p. (In Russ.).
10. Mikhailova L.M. On the way to social partnership, in: *Sotsial'nye problemy, trudovye konflikty i rabochie organizatsii v SNG*, Moscow, 1994, pp. 5–10. (In Russ.).
11. Nurtidinova A. Social partnership in the Labor Code of the Russian Federation. *Khozyaistvo i pravo = Economy and law*, 2002, no. 4, pp. 16–41. (In Russ.).
12. Snigireva I.O. Protection of workers' rights and interests by trade unions: legal foundations. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 1973, no. 2, pp. 99–100. (In Russ.).
13. Chucha S.Yu. Formation and prospects of development of legal regulation of social partnership at the federal and regional levels, in: *Sovremennye problemy trudovogo prava Rossii*, Novosibirsk, 2002, pp. 58–67. (In Russ.).
14. Mavrin S.P., Pashkov A.S., Khokhlov E.B. *The course of Russian labor law*, in 3 volumes. St. Petersburg, 1996. Vol. 1: General Part. 573 p. (In Russ.).
15. Lushnikova M.V., Lushnikov A.M., Tarusina N.N. *The unity of private and public principles in the legal regulation of labor, social security and family relations: History, theory and practice (comparative legal research)*. Yaroslavl, Yaroslavl State University Publ., 2001. 412 p. (In Russ.).
16. Zharkov B.N. New socio-legal aspects of the development of collective agreements under capitalism, in: *Problemy trudovogo prava i prava sotsial'nogo obespecheniya*, Moscow, 1975, pp. 242–249. (In Russ.).
17. Ershova I.B. The role of trade unions in the formation of labor relations of the transition period in the countries of Eastern Europe. *Trud za rubezhom*, 1995, no. 2, pp. 71–72. (In Russ.).
18. Butsukin V.N., Demidova S.V. (eds.). *Some questions of the history of the development of the trade union movement in Russia*. Moscow, 1997. 19 p. (In Russ.).
19. Snigireva I.O. *Trade unions and labor law*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1983. 175 p. (In Russ.).
20. Sennikov N.M. *Legal protection by trade unions of pedagogical workers of general education*, Cand. Diss. St. Petersburg, 2004. 189 p. (In Russ.).
21. Drachuk M.A. *Subjects of labor law*, Monograph. Omsk, Dostoevsky Omsk State University Publ., 2009. 335 p. (In Russ.).
22. Lyutov N.L. The trade union movement in the UK: the right to unite and intra-union relations. *Trud za rubezhom*, 2007, no. 3, pp. 95–115. (In Russ.).
23. Bisson L.S. European Social Dialogue: history, characteristics and prospects. *Sovremennaya Evropa = Modern Europe*, 2022, no. 7 (114), pp. 5–16. DOI: 1031857/S0201708322070014. (In Russ.).
24. Avak'yan S.A. *Constitutional Law of Russia*, Training course, in 2 volumes, 2nd ed. Moscow, Yurist Publ., 2007. Vol. 1. 864 p. (In Russ.).

25. Obukhova G.N. Professional qualification requirements for employees in the conditions of digitalization of labor relations. *Kadrovik = HR officer*, 2021, no. 5, pp. 133–137. (In Russ.).
26. Chesalina O. The Legal Nature and the Place of the Right to Disconnect in European and in Russian Labour Law. *Russian Law Journal*, 2021. vol. 9, no 3, pp. 36–59. DOI: 10.17589/2309-8678-2021-9-3-36-59.
27. Troshkina V.P. A. *Comte's sociological concept*. Moscow, Moscow State University Publ., 1984. 72 p. (In Russ.).
28. Yablonsky I.V. Constitutional reform in Russia: revision or modernization of the socio-economic basis of the Russian state?. *Obshchestvo i pravo = Society and Law*, 2020, no. 2 (72), pp. 167–171. (In Russ.).
29. Chucha S.Yu. Social partnership in the sphere of regulation of labor and other directly related relation. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2022, no. 1, pp. 130–142. DOI: 10.31857/S102694520018280-9. (In Russ.).
30. Khasenov M.H. Improving the regulatory framework of social partnership in the States of the Eurasian Economic Union taking into account international labor standards. *Lex Russica*, 2020, no. 1, pp. 160–174. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.158.1.160-174. (In Russ.).
31. Obukhova G.N. Constitutional and legal foundations of social partnership in the sphere of labor, in: *Vysshaya shkola: nauchnye issledovaniya*, Proceeding of the Interuniversity International Congress, Moscow, Infiniti Publ., 2021, pp. 28–32. DOI: 10.34660/INF.2021.44.98.004. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Обухова Галина Николаевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры трудового и социального права
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: Galnikem@mail.ru
ORCID: 0000-0002-1384-6043
SPIN-код РИНЦ: 5977-8324; AuthorID: 778128

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Galina N. Obukhova – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Labor and Social Law
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira ul., Omsk, 644077, Russia
E-mail: Galnikem@mail.ru
ORCID: 0000-0002-1384-6043
RSCI SPIN-code: 5977-8324; AuthorID: 778128

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Обухова Г.Н. Профсоюзы России в системе социального партнерства: правовое регулирование, проблемы и перспективы развития / Г.Н. Обухова // *Правоприменение*. – 2023. – Т. 7, № 3. – С. 135–144. – DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).135-144.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Obukhova G.N. Trade unions of Russia in the system of social partnership: legal regulation, problems and prospects of development. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2023, vol. 7, no. 3, pp. 135–144. DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).135-144. (In Russ.).

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

THE LAW ENFORCEMENT IN INTERNATIONAL LAW

УДК 341.1/8

DOI 10.52468/2542-1514.2023.7(3).145-154



СОСТЯЗАТЕЛЬНОЕ СОБЛЮДЕНИЕ РОССИЕЙ И США ДОГОВОРА ПО КОСМОСУ 1967 г.*

А.Н. Вылегжанин¹, О.А. Киселева², И.Ю. Штодина¹

¹ *Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации, г. Москва, Россия*

² *Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

05 апреля 2023 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2023 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2023 г.

Будучи участниками Договора по космосу 1967 г., Россия и США проводят состязательную политику по совершенствованию режима, созданного указанным договором. Международно-правовая политика США нацелена на «уточнение» этого режима посредством сепаратных соглашений «Артемиды». В статье исследуется, как оптимальнее для России реагировать на это в контексте договорных положений о мирном использовании космоса и о неприисвоении природных ресурсов небесных тел.

Ключевые слова

Состязательность
международно-правовой
политики, использование
космического пространства,
правовой режим природных
ресурсов небесных тел

COMPETITIVE OBSERVANCE BY THE RUSSIAN FEDERATION AND THE USA OF THE 1967 OUTER SPACE TREATY**

Alexander N. Vylegzhanin¹, Olga A. Kiseleva², Irina U. Shtodina¹

¹ *MGIMO University, Moscow, Russia*

² *St. Petersburg University, St. Petersburg, Russia*

Article info

Received –

2023 April 05

Accepted –

2023 June 20

Available online –

2023 September 20

Introduction. The Russian Federation and the USA, being parties to the 1967 Outer Space Treaty, in their national legal acts refer to this source. Each of these states recognizes that the 1967 Outer Space regime is to be perfected, while having different legal outer space policy. The USA is a leader of the military outer space infrastructure and of creation national outer space legislation and separate international agreements (“The Artemis Accords”), thus imposing its own track to develop the 1967 Treaty.

Materials and methods. This research addresses relevant international documents on international space law as well as acts of national legislation pertaining to the topic.

Keywords

Competition of international law
policy, the use of outer space,
the legal regime of the natural
resources of celestial bodies

Research results. In modern political conditions the quality of a state defense and its economic development is linked to the efficiency of the outer space infrastructure, including communication and reconnaissance satellites. While the U.S. intends to achieve military supremacy in the outer space, the 1967 Treaty seems to be a barrier to such intention although the U.S. provides its own interpretation of the Treaty. Another significant area of

* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-18-00977, <https://rscf.ru/project/23-18-00977/>.

** The study was supported by a grant from the Russian Science Foundation No. 23-18-00977, <https://rscf.ru/project/23-18-00977/>.

competition between Russia and USA in the outer space legal policy is the observance of the natural resources treaty provisions. According to the USA, a state is entitled unilaterally exploit the space resources, and its persons are entitled to commercial use of such resources based on national law. This position of the United States resulted in creation of its national legislation opportunities for natural resources activities in outer space. The Russian Federation continues to defend multilateral approach to the exploitation of space resources and to call upon strictly observance of the 1967 Outer Space Treaty. There are also competitive legal positions of the USA and Russia relating to the notion of “common province of mankind” provided by the 1967 Treaty.

The main results. In this context, the paper after providing prolegomena to the competitive principle in international law, suggests some theoretical ideas for perfecting of the legal position of the Russian Federation as a response to the modern outer space legal policy of the USA.

Discussion and conclusions. In the legal literature on this issue different views are assessed – from a radical rejection of the US model of behavior and continuation of efforts to strengthen the 1967 Treaty regime, to proposals to adopt a new national Russian legislation providing rights of persons to exploit the natural resources of celestial bodies, thus providing incentives for private investors. This track leads to more competition with the USA, observing at the same time the 1967 Treaty as the “*corpus juris specialis*”.

1. Введение

Как отмечено в комментарии к Договору о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г. (далее – Договор по космосу 1967 г.)¹, запуск Советским Союзом в 1957 г. первого в мире искусственного спутника Земли стал «потрясением» для США, означавшим, что состязательность двух «сверхдержав» в космосе началась [1, с. 59–60]. Значительно раньше проявилась научная состязательность в характеристике правового режима космоса, о чем свидетельствует статья профессора Е.А. Коровина «Покорение стратосферы и международное право» (*La conquête de la Stratosphère et le droit international*), опубликованная в 1934 г. в четвертом номере французского «Общего обзора международного публичного права» (*Revue Générale de droit international public*) (см.: [2, с. 21]). То есть Советский Союз / Россия и США давно конкурируют в продвижении космической правовой политики по ряду вопросов: применимости к космическому пространству основных принципов международного права; высотному пределу суверенитета государства в воздушном пространстве над его территорией и, соответственно, нижней границе космического пространства; прав на небесные тела и их природные ресурсы; регистрации запускаемых в космос объектов; военного использования космоса и т. д. (см.: [3, с. 28–30]). При

этом в США в жестких выражениях формулировались призывы к космическому лидерству. Представитель военного министерства США в 1958 г. заявил, что «захват» базы на Луне должен стать «главной целью политики США» [2, с. 6–7]. Для периода после распада СССР уже не характерна столь жесткая риторика в исследованиях по международному космическому праву (см.: [4; 5]). Но это не означает отсутствие состязательности между Россией и США в этой области.

В таком контексте в настоящей статье напоминает об изначальном содержании принципа состязательности, его становлении как общего принципа права в смысле п. 1с ст. 38 Статута Международного Суда ООН (далее – Суд). Затем показано, как в рамках состязательности международно-правовой политики СССР / России, с одной стороны, и, с другой, США эти государства – первопроходцы межпланетного пространства – толкуют в настоящее время ключевые положения Договора по космосу. В заключение предложены обобщающие теоретические констатации по результатам исследования.

2. Принцип состязательности: пролегомены

Для продвижения своих национальных интересов при согласовании новых международно-правовых норм и при соблюдении уже действующих государств выстраивают соответствующую международно-правовую политику. Речь не идет о политике как обосновании ухода государств от выполнения

¹ Принят резолюцией 2222 (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 19 декабря 1966 г. URL: <https://www.un.org/ru/>

documents/decl_conv/conventions/outer_space_governing.shtml (дата обращения: 04.04.2023).

обязательств по международному праву (хотя *de facto* и это имеет место): рассмотрение международного права лишь как орудия внешней политики государства недопустимо; ключевая цель международно-правовой политики – легитимация действий государства, если изначально не вполне ясно, соответствуют ли они международному праву [6, с. 112]. И Россия, и США исходят из того, что Договор по космосу 1967 г. заложил базовые принципы деятельности государств в исследовании и использовании космического пространства. Но обе космические державы соревнуются в привнесении в международное правосознание своего видения смысла норм этого договора, особенно тех, которые касаются его использования для нужд обороны и природопользования.

В традиционном понимании состязательность – это принцип процессуальности. Л.А. Камаровский в качестве одного из общих начал международного суда называл «состязательность производства» [7, с. 520]. То есть «когда сторонами являются суверенные государства, логично, что они должны проявлять главную инициативу и нести главную ответственность в отношении представления доказательств» [8, р. 205]. Состязательность находится в единстве с иными процессуальными принципами (равенство сторон, обеспечение доступа к правосудию и др.). Из анализа Статута Суда следует, что состязательность есть результат юридического уравнивания субъектов процессуальной деятельности для достижения ее целей (ст. 53). Данная норма отражает общий принцип, известный еще римскому праву – *audiatur et altera pars*: «пусть другая сторона будет услышана». Суть состязательности – обеспечение равной возможности обеим сторонам представить доводы по существу своих позиций. Эффективная реализация стороной своей позиции приводит к достижению лучшего результата правового решения, по сравнению с неэффективной реализацией позиции другой стороны. В состязательности сосредоточена квинтэссенция разрешения спора, не сводящаяся лишь к процессуальным документам, представляемым сторонами в суд. В условиях соперничества ведущих держав за лидерство в международных отношениях и попыток по-своему трансформировать международное право от реализации состязательных позиций сторон в значительной степени зависит и эволюционирующая общая правовая модель международных отношений.

Целью межгосударственного согласования, которому также присуща состязательность, является

достижение взаимоприемлемой юридической истины, которая будет отвечать признаку юридической справедливости. Это не означает достижение высшей (по воле Бога) или общеправовой категории справедливости. Рассматриваемое как справедливое в одной религии или государстве может оцениваться как несправедливое в другой социосфере. Принцип состязательности налагает на государства, придерживающиеся разных правовых позиций, обязанность добросовестно действовать, прилагая усилия к обоснованию своих позиций, к доказыванию относящихся к делу обстоятельств. Согласно этому принципу доводы каждой стороны должны соответствовать предмету их взаимодействия, а другая сторона должна иметь возможность своевременно с ними ознакомиться, юридически реагировать на них. Когда речь идет о состязательности в международном суде или арбитраже, вопрос упрощается в силу другого общего принципа – «Суд знает право» (суд квалифицирует спорное правоотношение, устанавливает наличие / отсутствие относящихся к делу фактов, определяет применимое право, дает толкование и т. д.). В интересах сторон полно раскрыть понимание каждой из них вынесенного на рассмотрение суда спора. Если же рассматривать состязательность в широком контексте прогрессивного развития международного права, то вопрос выглядит сложнее. Международное правоотношение – это многоуровневая конструкция; в его реализации задействованы нормы и национальных, и международной систем права (см.: [9, с. 196–236; 10, с. 38–44]). Здесь состязательность проявляется во влиянии конкретных государств на согласительное формирование новых норм международного права, на их преобладающее толкование; на результаты соблюдения таких норм и т. д. На уровне психологии в состязательность вовлечены механизмы сравнения, валидации, регуляции обмена доводами сторон, проявления разноречивых их действий. При этом оба участника состязательности проявляют свойства, выражающиеся в стремлении 1) к обособлению своей позиции и 2) к взаимодействию для получения общего правового результата [11, с. 5]. В реализуемых в международном праве процедурах общения, в конструировании политико-правовых элементов взаимодействия государств принцип состязательности проявляется как общий принцип права (в смысле ст. 38 Статута Суда), о чем свидетельствует противостояние и сотрудничество России и США в сфере использования космического пространства.

3. Состязательное соблюдение клаузул об ограничениях использования космоса в военных целях

США на протяжении десятилетий традиционно рассматривают космос как арену силового соперничества, продвигая здесь всё новые военные проекты (см.: [2, с. 5–7]). Например, целью программы Стратегической оборонной инициативы (*Strategic Defense Initiative*), заявленной президентом Р. Рейганом сорок лет назад, было создание новых видов вооружений, способных из космоса поражать противников на Земле. Одним из результатов осуществления этой программы стал выход США из некоторых договоров в области сокращения вооружений, причем в явное нарушение сложившегося стратегического равновесия между США и СССР. В XXI в. действия США в этой области стали еще более вызывающими. В декабре 2019 г. объявлено о формировании отдельного рода войск – Космических сил США (*United States Space Force*). Значимы в международно-правовом плане и заявления о том, что «НАТО признаёт космос пятой сферой операций альянса» [12]. Конгресс США проголосовал за закон, предусматривающий выделение финансовых средств на «размещение» в космосе установок, способных перехватывать баллистические ракеты. Профессор В.С. Верещетин отметил, что в свое время СССР и США «сумели успешно согласовать свои позиции по некоторым важным ограничениям использования космоса в военных целях» [1, с. 7–8]. В числе таких ограничений общие обязательства: об осуществлении деятельности в космосе «в интересах поддержания международного мира и безопасности» (ст. III); об использовании небесных тел «исключительно в мирных целях» (ст. IV); о приверженности «принципам сотрудничества и взаимной помощи» (ст. IX) и т. п. Принцип неприменения силы и угрозы силой относится к космической деятельности в силу ст. III Договора 1967 г. (см.: [13, с. 168]). Договор предусматривает и более конкретные обязательства: «не выводить на орбиту вокруг Земли любые объекты с ядерным оружием или любыми другими видами оружия массового уничтожения»; «не устанавливать такое оружие на небесных телах и не размещать такое оружие в космическом пространстве каким-либо иным образом» (ст. IV). В таком контексте несомненно, что политика США на «размещение» в космосе установок по перехвату ракет не согласуется с договорными обязательствами США использовать космос «в интересах поддержания международного мира» и «не размещать оружие в космическом про-

странстве». Понятно и то, что такие установки могут быть объектами с оружием массового уничтожения. То есть названное законодательство США идет вразрез с Договором 1967 г. В Кельнском комментарии отмечена тенденция использования в космосе «аппаратов двойного назначения» – мирного и военного, что якобы поддерживается всеми космическими державами. «Без поддержки космического потенциала невозможно вести военные действия в современном мире», – пишут авторы комментария, а содержащийся в ст. IV запрет на размещение в космосе оружия «явным образом касается только ОМУ (оружия массового уничтожения. – *Авт.*)», но «использование космического пространства в военных целях, в том числе размещение обычных вооружений в космосе, вполне допускается» [1, с. 167].

Уточним: допустимость размещения обычных вооружений в космосе, их использования «в военных действиях в современном мире» зависит не только от толкования Договора 1967 г. Если такие военные действия противоречат Уставу ООН, то, разумеется, недопустимо использование и космической военной инфраструктуры, несмотря на утверждения авторов комментария о том, что без поддержки «космического потенциала невозможно вести военные действия». То есть коль скоро военное вторжение на территорию другого государства (например, США в Ирак в 2003 г.) является нарушением Устава ООН, то и использование в ходе такого вторжения космических сил нельзя квалифицировать как легитимное. С этих более широких правовых позиций (не сводящихся к толкованию лишь Договора по космосу) надо оценивать и следующие виды деятельности в космосе: испытания США противоспутникового оружия; создание США компонентов противоракетной обороны космического базирования; проведение США учебных кибератак из космоса. При этом военная космическая инфраструктура США в «дальнем космосе» растет. Еще больше стараний проявляют США на поле состязательности с Россией в ближнем космосе. К использованию военных космических систем США привлекают частные компании, впрочем, заявляющие о сугубо «мирной» направленности их деятельности, что *de facto* – не так. Например, порядка 3 000 частных низкоорбитальных спутников *Space X* (*Space Exploration Technologies Corporation*), принадлежащей американцу И. Маску, сейчас находятся в космосе, в том числе над зоной специальной военной операции, проводимой Россией на территории Украины, оказывая в конфликте содействие Вооруженным Силам Украины. (См. также: [14].) Под-

черкнем уже озвученную в литературе мысль, что «договором по космосу предусматривается международно-правовая ответственность подписавших его государств за деятельность неправительственных организаций в космосе» [15, с. 230].

Перемешивание в международно-правовой космической политике США имперских амбиций и приятных международному правосознанию ссылок на «интересы мира и всего человечества» весьма характерно. Так, вице-президентом США заявлено: «...Мы решили руководить в космосе, потому что мы знаем, что правила и ценности космоса... будут написаны тем, кто доберется туда первым; и наша обязанность перед человечеством состоит в том, чтобы донести американские ценности до безграничного простора небес» [16]. Обратим внимание: США ссылаются на их «обязанность перед человечеством», но реализуют политику военного превосходства своей космической инфраструктуры. На фоне усилий США обеспечить доминирование в космосе уместно напомнить о ст. IV Договора 1967 г., а именно об обязательстве «не выводить на орбиту вокруг Земли любые объекты с ядерным оружием или любыми другими видами оружия массового уничтожения, не устанавливать такое оружие на небесных телах и не размещать такое оружие в космическом пространстве каким-либо иным образом». При определении термина «оружие» вряд ли целесообразно определять, наступательное оно или оборонительное; провести такую грань сегодня затруднительно [17, с. 107].

Удачным политико-правовым ответом России на американскую политику военного превосходства в космосе стал российско-китайский проект договора о предотвращении размещения оружия в космосе. Проект содержит определение понятия «оружие в космосе»; предусматривает гарантии неприменения противоспутникового оружия². К победе России на международно-правовом ристалище с США надо отнести и принятие на 69-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 2014 г. предложенной Россией резолюции о неразмещении первыми оружия в космосе. К настоящему времени Россия уже подписала двусторонние заявления о *неразмеще-*

нии первыми оружия в космосе более чем с 30 государствами³.

Несмотря на отмеченную состязательность, и Россия, и США исходят из того, что они соблюдают Договор 1967 г. Наличествует и совпадающее толкование ряда его клаузул. Например, и Россия, и США считают, что Договор 1967 г. не запрещает пролет ракет с оружием через космическое пространство. Для США это – часть их военной политики, допускающей ядерно-космический удар первыми. Для России же эта клаузула обеспечивает реализацию российской концепции ответно-встречного удара. Но движение к универсальной договоренности в области неразмещения всякого оружия в космосе сегодня заблокировано правовой политикой Вашингтона.

4. Состязательность международно-правовой природоресурсной политики в космосе

Другая реальность – разновекторные усилия России и США по уточнению правового режима природных ресурсов небесных тел. После принятия в 2015 г. Закона «О состязательности коммерческих космических запусков» (Pub. L. 114-90 “Commercial Space Launch Competitiveness Act of 2015”; см.: [18]), США всё более развивают национальное законодательство о разработке природных ресурсов небесных тел. Правоведы критикуют эту политику США, ссылаясь на формулировку ст. II Договора 1967 г. о том, что космическое пространство, включая небесные тела, «не подлежит национальному присвоению», из-за чего Закон США 2015 г. «противоречит ряду международных договоров и международному обычному праву»⁴. Отечественные правоведы отмечают, что Договор 1967 г. действует в «системе» международного космического права, а США пытаются «выборочно пользоваться» элементами этой системы [19, с. 33–34]. Согласно же позиции США, американское законодательство о небесных телах и их природных ресурсах «не нарушает» Договор 1967 г. [20, р. 142, 147].

Надо признать, что США раньше, чем СССР и современная Россия, обратили внимание на значение благоприятных законодательных условий для инвестирования в космическую деятельность. Подтвер-

² Российско-Китайский проект договора о предотвращении размещения оружия в космосе, ДПРОК, 2008 г. URL: <https://www.un.org/disarmament/wp-content/uploads/2016/10/19-Oct-Russian-Federation-OuterSpace.pdf> (дата обращения: 04.04.2023).

³ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № A/RES/69/85 от 5 декабря 2014 г. «Международное сотрудничество в использовании космического пространства в мирных

целях». URL: https://www.unoosa.org/pdf/gares/A_RES_69_085R.pdf (дата обращения: 04.04.2023).

⁴ Hood L. Who owns space? US asteroid-mining act is dangerous and potentially illegal // The Conversation. November 25, 2015. URL: <https://theconversation.com/who-owns-space-us-asteroid-mining-act-is-dangerous-and-potentially-illegal-51073>.

ждение тому – принятый еще в 1984 г. Закон США о содействии коммерческим космическим запускам⁵. Понятно, что в 1984 г. в СССР не было частных инвесторов в космическую деятельность. В законодательной системе США космическая деятельность лиц (физических и юридических) получает поддержку со стороны государства. Согласно Закону США о состоятельности коммерческих запусков в космос 2015 г. любой гражданин США, желающий заниматься разработкой «природных ресурсов астероидов» (*asteroid resources*) или иных «неживых природных ресурсов» (*abiotic resources*) небесных тел, может оформить свое право на разработку таких ресурсов⁶. Соответствует ли такой законодательный подход обязательствам США по Договору по космосу 1967 г.?

В мае 2019 г. США дали старт космической программе «Артемиды» (*Artemis Program*), предусматривающей полет на Луну в 2024 г., строительство окололунной станции, высадку на Луну, создание на ней инфраструктуры для проживания людей; обозначены партнеры по реализации этой программы, в том числе частные компании (см.: [21]). В мае 2020 г. Национальное управление США по аэронавтике и исследованию космического пространства (далее – НАСА) приступило к переговорам по заключению двусторонних «соглашений Артемиды» (*Artemis Accords*) с партнерами по программе. На 2023 г. участниками таких соглашений стали более 25 государств. Заявленной целью этих соглашений является осуществление коммерческой деятельности в космосе опять-таки «на благо всего человечества» (см.: [22, р. 825]).

На успех США в состязательности с Россией в освоении космоса «работают» и огромный «космический» бюджет, и политика привлечения частного бизнеса: например, программа коммерческих полетов США к международной космической станции осуществляется совместно НАСА и *Space X*. По некоторым оценкам, США уже выиграли соревнования в «мировом» лидерстве в космосе, причем «в правовом поле»⁷. Так ли? Ведь США прибегают к изощренному толкованию Договора 1967 г., которое его искажает; затем «вычитывают» тот смысл, который изначально не был заложен в договоре. Тем самым обозначается путь изменения правового режима, со-

зданного Договором 1967 г. Между тем, исходя из значимости Договора 1967 г., его участники, предвидя возможную необходимость внесения в него изменений, в ст. XV предусмотрели, что любой участник Договора может предлагать к нему поправки, которые вступают в силу для каждого государства-участника, их принимающего, после принятия их большинством государств – участников Договора, а впоследствии – для каждого оставшегося государства – участника Договора в день принятия им этих поправок. Среди государств – участников Договора 1967 г. многие развивающиеся государства рассматривают позицию США как подрывающую его цель, как ведущую к нанесению ущерба природоресурсным интересам большинства других государств мира [23, с. 5].

В обозначенной состязательности подходов России и США к толкованию норм международного космического права оба государства заявляют о своих национальных интересах. Более того, некоторые отечественные аналитики высказались за разработку (не дожидаясь уточнения режима разработки природных ресурсов небесных тел на основе Договора 1967 г.) национального космического законодательства в соответствии с нынешними реалиями. Сторонники другого подхода ставят во главу угла уточнение международно-правового регулирования всякой деятельности в космосе, включая природоресурсную, только на базе Договора 1967 г. (см.: [24; 25]).

5. Заключение

Состязательность между Россией и США в толковании и применении Договора по космосу 1967 г. – это данность текущего периода. Долговременным национальным интересам и России, и США отвечает именно универсальная международно-правовая парадигма использования космического пространства, его небесных тел, их природных ресурсов, строго соответствующая букве и духу Договора 1967 г. Потенциально конфликтный путь принятия разновекторного национально-законодательного регулирования разработки природных ресурсов небесных тел таким интересам не соответствует. Но практика США по агрессивному продвижению своего толкования Договора 1967 г., создание «параллельного» космиче-

⁵ Public Law 98-575 Oct. 30, 1984 An Act to facilitate commercial space launches, and for other purposes. URL: <http://uscode.house.gov/statutes/pl/98/575.pdf> (дата обращения 04.04.2023).

⁶ Public Law 114-90 Nov. 25, 2015 U.S. Commercial Space Launch Competitiveness Act. URL: <https://www.congress.gov/>

114/plaws/publ90/PLAW-114publ90.pdf (дата обращения: 04.04.2023).

⁷ Cao S. Russia Just Sided with China in a New Space Cold War. How Do They Match Up with NASA? // Observer. March 10, 2021. URL: <https://observer.com/2021/03/china-join-russia-lunar-project-nasa-artemis-space-race/>.

ского права (на основе законодательства США и их соглашений «Артемиды») – это реальность, игнорирование которой Россией становится всё более контрпродуктивным. В этой ситуации оптимальной правовой космической политикой России вряд ли является лишь акцент на соблюдение Договора 1967 г. Целесообразнее уже исходить из необратимости отхода США и их союзников от этих акцентов. Рациональным представляется совершенствование Россией своего национального космического законода-

тельства, создание не менее благоприятных национально-законодательных условий инвестирования в отечественную космическую индустрию, в том числе со стороны частного бизнеса. Наряду с этим целесообразно поддерживать усилия Китая, других государств, которые стремятся понуждать США и их партнеров «вернуться» на поле универсального международного космического права, добросовестного соблюдения Договора 1967 г.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кёльнский комментарий к космическому праву : в 3 т. / под ред. С. Хобе [и др.] ; пер. О. А. Волынской [и др.]. – Берлин : Berliner Wissenschafts-Verlag, 2017– . – Т. 1 : Договор по космосу / У. М. Болманн, Ф. Г. вон дер Дунк, С. Фриланд [и др.] ; авт. предисл. Д. С. Верещетин. – 2017. – XIX, 452 с.
2. Коровин Е. А. Борьба за космос и международное право / Е. А. Коровин // Космос и международное право : сб. ст. / отв. ред. Е. А. Коровин. – М. : Изд-во Ин-та междунар. отношений, 1962. – С. 5–22.
3. Задорожный Г. П. Основные проблемы науки космического права / Г. П. Задорожный // Космос и международное право : сб. ст. / отв. ред. Е. А. Коровин. – М. : Изд-во Ин-та междунар. отношений, 1962. – С. 23–87.
4. Горов К. Проблемы развития космического права / К. Горов, Е. П. Каменецкая // Вне конфронтации. Международное право в период после холодной войны : сб. ст. – М. : Спарк, 1996. – С. 240–289.
5. Беркман П. А. Международное космическое право: общие для России и США вызовы и перспективы / П. А. Беркман, А. Н. Вылегжанин, М. Р. Юзбашян, Ж. Модюи // Московский журнал международного права. – 2018. – № 1 (106). – С. 16–34. – DOI: 10.24833/0869-0049-2018-1-16-34. – (На англ. яз.).
6. Вылегжанин А. Н. Международно-правовая политика государства. Современные концепции / А. Н. Вылегжанин, О. С. Магомедова // Международные процессы. – 2022. – Т. 20, № 3. – С. 112–126.
7. Камаровский Л. А. О международном суде / Л. А. Камаровский. – М. : Тип. Т. Малинского, 1881. – 542 с.
8. Valencia-Ospina E. Evidence before the International Court of Justice / E.Valencia-Ospina // International Law forum du droit international. – 1999. – Vol. 1, № 4. – P. 202–207. – DOI: 10.1163/15718049920962278.
9. Курс международного права : в 6 т. / рук. В. М. Чхиквадзе. – М. : Наука, 1967–1969. – Т. I : Понятие и сущность современного международного права. – 1967. – 283 с.
10. Киселева О. А. Применение норм международных договоров в практике арбитражных судов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / О. А. Киселева. – СПб., 2019. – 420 с.
11. Левченко В. В. Психология состязательности / В. В. Левченко. – Пермь : Перм. гос. техн. ун-т., 2005. – 372 с.
12. Волков С. Ю. Милитаризация космоса как глобальная политическая проблема / С. Ю. Волков, И. Н. Чих // Оrapeв-online. – 2021. – № 7. – URL: <https://journal.mrsu.ru/arts/militarizaciya-kosmosa-kak-globalnaya-politicheskaya-problema> (дата обращения: 04.04.2023).
13. Колосов Ю. М. Борьба за мирный космос: Правовые вопросы / Ю. М. Колосов, С. Г. Сташевский. – М. : Статут, 2014. – 176 с.
14. Вылегжанин А. Соучастие США в государственном перевороте в Киеве 2014 года – это международное правонарушение / А. Вылегжанин, К. Крицкий // Международная жизнь. – 2019. – № 3. – С. 2–19.
15. Яковенко А. В. Современные космические проекты: Международно-правовые проблемы / А. В. Яковенко. – М. : Международные отношения, 2000. – 270 с.
16. Pace S. Space Development, Law, and Values / S. Pace // IISL Galloway Space Law Symposium Cosmos Club, Washington, D.C., 2017. – URL: <https://spacepolicyonline.com/wp-content/uploads/2017/12/Scott-Pace-to-Galloway-Symp-Dec-13-2017.pdf> (дата обращения: 04.04.2023).
17. Лысенко М. Н. Правовые проблемы и перспективы запрещения оружия в космосе : дис. ... канд. юрид. наук / М. Н. Лысенко. – М., 2006. – 150 с.

18. Вылегжанин А. Н. Актуальные международно-правовые вопросы природоресурсной деятельности в космосе / А. Н. Вылегжанин, М. Р. Юзбашян // Право и космос в эпоху глобальных социальных и экономических изменений / под общ. ред. В. В. Блажеева, О. А. Ястребова, Г. П. Толстопятенко. – М. : Проспект, 2021. – С. 44–63.
19. Абашидзе А. Х. Актуальные вопросы освоения ресурсов небесных тел: международно-правовые основы и национально-правовые подходы / А. Х. Абашидзе // Право и космос в эпоху глобальных социальных и экономических изменений / под общ. ред. В. В. Блажеева, О. А. Ястребова, Г. П. Толстопятенко. – М. : Проспект, 2021. – С. 26–36.
20. Williams S. The Law of Outer Space and Natural Resources / S. Williams // International and Comparative Law Quarterly. – 1987. – Vol. 36. – P. 142–151. – DOI: 10.1093/iclqaj/36.1.142.
21. Christensen I. A. Putting the White House executive order on space resources in an international context / I. A. Christensen, Ch. D. Johnson // The Space Review. – Apr. 27, 2020. – URL: <https://www.thespacereview.com/article/3932/1> (дата обращения: 28.05.2023).
22. Jinyuan S. Legal Status of Abiotic Resources in Outer Space: Appropriability, ownership, and access / S. Jinyuan // Leiden Journal of International Law. – 2022. – Vol. 35, iss. 4. – P. 825–852. – DOI: 10.1017/S0922156522000383.
23. Сиаваш М. Концепция общего наследия человечества в современном международном праве : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2018. – 169 с.
24. Фененко А. В. Теория и практика международной космической безопасности / А. В. Фененко // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. – 2010. – № 2. – С. 94–116.
25. Кошкин П. Экспертный и журналистский дискурсы вокруг космической гонки между Россией, США и другими странами / П. Кошкин // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. – 2021. – Т. 14, вып. 3. – С. 313–333. – DOI: 10.21638/spbu06.2021.304.

REFERENCES

1. Hobe S. (ed.). *The Cologne Commentary on Space Law. The Outer Space Treaty*, in 3 volumes. Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag Publ., 2017. Vol. 1. XIX + 452 p. (In Russ.).
2. Korovin E.A. Struggle for space and international law, in: Korovin E.A. (ed.). *Kosmos i mezhdunarodnoe pravo*, Collection of articles, Moscow, Institute of International Relations Publ., 1962, pp. 5–22. (In Russ.).
3. Zadorozhnyi G.P. The main problems of the science of space law, in: Korovin E.A. (ed.). *Kosmos i mezhdunarodnoe pravo*, Collection of articles, Moscow, Institute of International Relations Publ., 1962, pp. 23–87. (In Russ.).
4. Gorov K., Kamenetskaya E.P. Problems of the development of space law, in: *Vne konfrontatsii. Mezhdunarodnoe pravo v period posle kholodnoi voiny*, Collection of articles, Moscow, Spark Publ., 1996, pp. 240–289. (In Russ.).
5. Berkman P.A., Vylegzhanin A.N., Yuzbashyan M.R., Mauduit J. Outer space law: Russia – United States common challenges and perspectives. *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava = Moscow Journal of International Law*, 2018, no. 1 (106), pp. 16–34. DOI: 10.24833/0869-0049-2018-1-16-34.
6. Vylegzhanin A., Magomedova O. International legal policy of a state. Modern concepts. *Mezhdunarodnye protsessy = International Trends*, 2022, vol. 20, no. 3, pp. 112–126. (In Russ.).
7. Kamarovskii L.A. *About the International Court of Justice*. Moscow, T. Malinskii Publ., 1881. 542 p. (In Russ.).
8. Valencia-Ospina E. Evidence before the International Court of Justice. *International Law forum du droit international*, 1999, vol. 1, no. 4, pp. 202–207. DOI: 10.1163/15718049920962278.
9. Chkhikvadze V.M. (ed.). *Course of international law*, in 6 volumes. Moscow, Nauka Publ., 1967–1969. Vol. I: The concept and essence of modern international law. 1967. 284 p. (In Russ.).
10. Kiseleva O.A. *Application of the norms of international treaties in the practice of Commercial courts of the Russian Federation*, Cand. Diss. St. Petersburg, 2019. 420 p. (In Russ.).
11. Levchenko V.V. *Psychology of competitiveness*. Perm, Perm State Technical University Publ., 2005. 372 p. (In Russ.).

12. Volkov S.Yu., Chikh I.N. Militarization of space as global political problem. *Ogarev-online*, 2021, no. 7, available at: <https://journal.mrsu.ru/arts/militarizaciya-kosmosa-kak-globalnaya-politicheskaya-problema> (accessed April 4, 2023). (In Russ.).
13. Kolosov Yu.M., Stashevskii S.G. *Struggle for peaceful space: Legal issues*. Moscow, Statut Publ., 2014. 176 p. (In Russ.).
14. Vylegzhanin A., Kritsky K. U.S. complicity in the coup d'etat in Kiev in 2014 is an international offense. *Mezhdunarodnaya zhizn' = International Affairs*, 2019, no. 3, pp. 2–19. (In Russ.).
15. Yakovenko A.V. *Modern space projects: International legal problems*. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ., 2000. 270 p. (In Russ.).
16. Pace S. Space Development, Law, and Values. *IISL Galloway Space Law Symposium Cosmos Club*, Washington, D.C., 2017, available at: <https://spacepolicyonline.com/wp-content/uploads/2017/12/Scott-Pace-to-Galloway-Symp-Dec-13-2017.pdf> (accessed April 4, 2023).
17. Lysenko M.N. *Legal problems and prospects of the prohibition of weapons in space*, Cand. Diss. Moscow, 2006. 150 p. (In Russ.).
18. Vylegzhanin A.N., Yuzbashyan M.R. Actual international legal issues of natural resource activity in space, in: Blazheev V.V., Yastrebov O.A., Tolstopyatenko G.P. (eds.). *Pravo i kosmos v epokhu global'nykh sotsial'nykh i ekonomicheskikh izmenenii*, Moscow, Prospekt Publ., 2021, pp. 44–63. (In Russ.).
19. Abashidze A.Kh. Topical issues of the development of the resources of celestial bodies: international legal foundations and national legal approaches, in: Blazheev V.V., Yastrebov O.A., Tolstopyatenko G.P. (eds.). *Pravo i kosmos v epokhu global'nykh sotsial'nykh i ekonomicheskikh izmenenii*, Moscow, Prospekt Publ., 2021, pp. 26–36. (In Russ.).
20. Williams S. The Law of Outer Space and Natural Resources. *International and Comparative Law Quarterly*, 1987, vol. 36, pp. 142–151. DOI: 10.1093/iclqaj/36.1.142.
21. Christensen I.A., Johnson Ch.D. Putting the White House executive order on space resources in an international context. *The Space Review*, April 27, 2020, available at: <https://www.thespacereview.com/article/3932/1> (accessed May 28, 2023).
22. Jinyuan S. Legal Status of Abiotic Resources in Outer Space: Appropriability, ownership, and access. *Leiden Journal of International Law*, 2022, vol. 35, iss. 4, pp. 825–852. DOI: 10.1017/S0922156522000383.
23. Siavash M. *The concept of the common heritage of mankind in modern international law*, Cand. Diss. Moscow, 2018. 169 p. (In Russ.).
24. Fenenko A.V. International space security in theory and practice. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika = Lomonosov World Politics Journal*, 2010, no. 2, pp. 94–116. (In Russ.).
25. Koshkin P. Expert and media discourses around the second space race between Russia, the U.S. and other countries. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Mezhdunarodnye otnosheniya = Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations*, 2021, vol. 14, iss. 3, pp. 313–333. DOI: 10.21638/spbu06.2021.304. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Вылегжанин Александр Николаевич – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права
Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации
119454, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 76
E-mail: danilalvy@mail.ru
ORCID: 0000-0003-4833-2525
SPIN-код РИНЦ: 1958-5242

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Alexander N. Vylegzhanin – Doctor of Law, Professor; Head, Department of International Law
MGIMO University
76, Vernadskogo pr., Moscow, 119454, Russia
E-mail: danilalvy@mail.ru
ORCID: 0000-0003-4833-2525
RSCI SPIN-code: 1958-5242

Киселева Ольга Анатольевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права

Санкт-Петербургский государственный университет

199034, Россия, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9

E-mail: kiselevaoa8@gmail.com

ORCID: 0000-0003-0448-8253

ResearcherID: HII-9133-2022

SPIN-код РИНЦ: 4518-6008

Olga A. Kiseleva – PhD in Law, Associate Professor, Department of International Law

St. Petersburg University

7/9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034

E-mail: kiselevaoa8@gmail.com

ORCID: 0000-0003-0448-8253

ResearcherID: HII-9133-2022

RSCI SPIN-code: 4518-6008

Штодина Ирина Юльевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права

Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации

119454, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 76

E-mail: dashashtodina96@gmail.com

ORCID: 0000-0003-0522-5324

SPIN-код РИНЦ: 3292-5423; AuthorID: 483905

Irina U. Shtodina – PhD in Law, Associate Professor, Department of International Law

MGIMO University

76, Vernadskogo pr., Moscow, 119454, Russia

E-mail: dashashtodina96@gmail.com

ORCID: 0000-0003-0522-5324

RSCI SPIN-code: 3292-5423; AuthorID: 483905

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Вылегжанин А.Н. Состязательное соблюдение Россией и США Договора по космосу 1967 г. / А.Н. Вылегжанин, О.А. Киселева, И.Ю. Штодина // *Правоприменение*. – 2023. – Т. 7, № 3. – С. 145–154. – DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).145-154.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Vylegzhanin A.N., Kiseleva O.A., Shtodina I.U. Competitive observance by the Russian Federation and the USA of the 1967 Outer Space Treaty. *Pravoprime-nenie = Law Enforcement Review*, 2023, vol. 7, no. 3, pp. 145–154. DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).145-154. (In Russ.).

ИСТОЧНИКИ МЕЖДУНАРОДНОГО СЕМЕЙНОГО ПРАВА: A POSSE AD ESSE NON VALET CONSEQUENTIA

Е.П. Войтович

*Сибирский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ, г. Новосибирск, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

16 августа 2022 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2023 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2023 г.

Ключевые слова

Трансграничный семейный спор,
коллизия, общепризнанные
принципы и нормы,
международный договор,
международная организация,
внутригосударственное право,
обычай, практика

Определение состава источников международного семейного права недостаточно устоялось в российском законодательстве и юридической доктрине, нередко ошибочно трактуется в правоприменении. Предметом настоящего исследования выступают юридические формы выражения норм международного частного права с целью определения состава источников, призванных служить основой разрешения трансграничных семейных споров. Методология исследования представлена логическими приемами анализа и синтеза, а также научно-научными методами – формально-юридическим, сравнительного правоведения.

Делается вывод, что расширительный подход к источникам международного семейного права, предложенный доктриной и Верховным Судом РФ, не находит полного подтверждения в практике разрешения российскими судами семейных споров, осложненных иностранным элементом.

SOURCES OF INTERNATIONAL FAMILY LAW: A POSSE AD ESSE NON VALET CONSEQUENTIA

Elena P. Voytovich

*Siberian Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration, Novosibirsk, Russia*

Article info

Received –

2022 August 16

Accepted –

2023 June 20

Available online –

2023 September 20

Keywords

Cross-border family disputes,
conflict of laws, generally
recognized principles and norms,
international treaties,
international organizations,
domestic law, custom, practice

The sources of international family law are not accurately defined in Russian legislation and legal doctrine, and are often misinterpreted in practice as well. The subject of this study, therefore, is the legal form of private international law norms, to determine the set of sources to be used to resolve cross-border family disputes in Russia. The research methodology adopted by the author includes the logical methods of analysis and synthesis, as well as formal, legal and comparative private scientific methods.

A logical result of insufficient attention to the sources of private international law is the persisting ambiguity in their composition, which has manifested into the analysis of the sources of international family law.

The author concludes that the broad understanding of private international law sources proposed by legal doctrines and the Supreme Court of the Russian Federation does not find full confirmation in resolving cross-border family disputes in practice.

Outdated regulation does not allow international treaties to maintain precedence in the system of sources. Despite the Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation on the procedure for its application, the use of international treaties has not become widespread in resolving cross-border family disputes by Russian courts.

The inconsistency of Russian legislation with the generally recognized principles and norms of international law has sparked academic discussion regarding their regulatory impact. This, however, did not prevent the highest court from referring to them as the sources of private international law for the Russian Federation. This study demonstrates the lack of convincing evidence for their use as a source of international family law.

Acts of international organizations, when provided in the form of an international treaty or regulation, can serve as a basis for resolving cross-border family disputes. Acts that do not

have a similar expression are not sources, but can influence the legislator due to their recommendatory nature.

The domestic legislation of the Russian Federation comprises a large number of Acts containing the norms of international family law. While agreeing with the idea of its codification as a whole, the author opines that it requires not only a thorough analysis of *de lege lata*, but also a balanced approach to *de lege ferenda*.

Customs recognized in the Russian Federation have the potential value of a source of international family law. However, at the same time, their use in resolving cross-border family disputes is not supported by empirical data.

Foreign law, including foreign customs, is the set of rules that can be applied in resolving disputes, subject to regulatory permission. They should be distinguished from the sources of law of the national legal system. Therefore, it is incorrect to consider them as sources of private international law of the Russian Federation.

1. Введение

Развитие исследований в области международного частного права – специфическая черта состояния юридической науки, отвечающая современным вызовам и демонстрирующая заметный интерес к изучению практических, нередко узких вопросов, в то время как базовые, общетеоретические остаются без должного внимания. Одним из них являются источники, в рассмотрении которых, по справедливому замечанию Л.П. Ануфриевой, сделанному почти тридцать лет назад, отсутствуют интенсивность, системность, комплексность и преемственность, увязка с достижениями других правовых наук, что не может не сказываться как на развитии теории международного частного права, так и на практической стороне дела при решении соответствующих вопросов международного сотрудничества [1, с. 60, 62].

Однако и сегодня в российской юридической науке существует явный недостаток подобных исследований. И хотя литература не обходит своим вниманием источники международного частного права, специальные работы по их отдельным видам по-прежнему немногочисленны [2]. Рассматриваемое явление также не находится в фокусе зарубежной науки, беглый обзор публикаций которой предварил настоящий анализ. И это на фоне увеличивающегося с каждым годом количества трансграничных споров, рассматриваемых российскими судами, где актуальным является не только вопрос о подлежащем применению праве, но и о том, какой из нескольких действующих источников содержит необходимые для разрешения дела нормы.

В этой связи проблематика «двойственности» источников международного частного права, соотно-

шения национальных и международных актов, столь привычная отечественным академическим исследованиям постсоветского периода, при несомненной ее важности, отходит на второй план. Ключевые вопросы, имеющие непосредственную практическую значимость для разрешения споров, осложненных иностранным элементом, требуют сегодня теоретического осмысления: каков нормативный состав источников международного частного права? выполняет ли международный договор роль доминирующей формы права? какие из внутригосударственных актов содержат нормы об определении компетентного права, а какие применяются для разрешения спора по существу? каково влияние правового обычая на регулирование трансграничных отношений?

Поводом для постановки этих вопросов стало принятие Пленумом Верховного Суда РФ Постановления от 9 июля 2019 г.¹ «О применении норм международного частного права судами Российской Федерации» (далее – Постановление № 24), ставшего важнейшим этапом формирования практики разрешения трансграничных споров в России. Вместе с тем данный документ продемонстрировал альтернативный концептуальный подход к источникам, разграничив применимые нормы и нормы об определении применимого права. Насколько обеспечивает такой подход единообразное применение права? Попытаемся дать ему оценку в контексте разрешения российскими судами трансграничных семейных споров.

Обращение к международному семейному праву обусловлено не столько увеличением объема нормативного материала, хотя указанный аспект несомненно требует тщательного анализа, сколько разнообразной судебной практикой, которая сигна-

¹ Российская газета. 2019. 17 июля.

лизирует об эффективности источников, их регулирующем воздействии, возможности отнесения к их числу тех юридических форм, применение которых в настоящих условиях вызывает обоснованные сомнения.

Последующее рассмотрение источников международного семейного права Российской Федерации будет соответствовать традиционному для отечественного международного частного права делению на международные и внутренние.

2. Международные источники

2.1. Общепризнанные принципы и нормы международного права

Как известно, формально-юридический подход к определению источников права позволяет отнести к их числу нормативный правовой акт, правовой обычай, судебный прецедент и нормативный договор [3, с. 219]. Общепризнанные принципы и нормы международного права качеств источника права в таком случае не приобретают, однако их регулятивные свойства не вызывают сомнений, что, по-видимому, и явилось причиной их отнесения к так называемым «нетипичным источникам» [4, с. 9]. «Особенностью принципов международного права является то, что они распространяют свое действие на всю сферу правового регулирования международных отношений, т. е. не только на международное публичное право, но и на транснациональное (включая международное частное) право и процесс», – справедливо отмечает Л.Н. Галенская [5, с. 55].

Рассматриваемая категория вызвала оживленную дискуссию среди специалистов отраслевых юридических наук [6; 7], к которой представители отечественного международного частного права не присоединились. Отнесение же Постановлением № 24 общепризнанных принципов и норм международного права к числу применимых норм, тем не менее, делает актуальным вопросом повестки междисциплинарных исследований их роль и значение, в чем коллизιονистам еще предстоит разобраться.

Необходимость применения общепризнанных принципов и норм при разрешении конкретных споров сомнений не вызывает. В то же время обзор судебной практики показывает, что суды крайне редко к ним обращаются [5, с. 56]. Возможно, причина в том, что правило п. 1 ст. 6 Семейного кодекса РФ воспроизводит положение ч. 4 ст. 15 Конституции РФ лишь частично, устанавливая в качестве общего

принципа приоритет норм международных договоров перед внутренним законодательством, в то время как п. 1 ст. 7 Гражданского кодекса РФ созвучен конституционной норме.

Складывается впечатление, что «легитимация» принципов и норм Гражданского кодекса РФ, который, как известно, может применяться для регулирования семейных отношений, в том числе трансграничного характера, Постановлением № 24 – дань правовой традиции введения в оборот категории, которая не дала каких-либо ощутимых результатов для доктрины и практики международного частного права. Представляется, что автоматическое распространение общепризнанных принципов и норм международного права на брачно-семейную сферу не более чем юридическая догма. Высказываемые в литературе сомнения лишь усиливают это впечатление. *Res judicata*, считает, например, Б. Старк, при установлении опеки в одном государстве может противоречить наилучшим интересам ребенка в другом [8, р. 8].

2.2. Международные договоры, акты международных организаций

Начиная с концепции международного частного права П. Манчини и принятия его идеи Институтом международного права в 1874–1875 гг., договоры стали рассматриваться в качестве наилучшего инструмента преодоления нежелательных различий между внутренними нормами [9, р. 122]. Ввиду этого коллизιονисты XIX и XX вв., стремясь к согласованию сферы действия национальных и иностранных законов, стали придавать огромное значение унификации, хотя ее несомненный успех всё чаще ставится под сомнение. В Европе, например, очевидную конкуренцию конвенциям составляют регламенты, количество которых с каждым годом возрастает [10, р. 504].

В России действует немало международных договоров, заключенных еще Советским Союзом. «Необходимо учитывать, – отмечает Н.И. Марышева, – что Россия с прекращением существования СССР продолжает осуществлять права и обязанности, предусмотренные такими договорами» [11, с. 24]. Большая часть этих договоров – соглашения о правовой помощи и правовых отношениях, которые содержат преимущественно общие коллизιονные положения²; незначителен удельный вес конвенций, содержащих материальные и процессуальные предписания.

² Сeroдня их насчитывается около 30, см.: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51926/8772a

a5e98ded670952c701d8a8faed2ab1f784e/ (дата обращения: 09.07.2022).

Оценивая применение договоров в качестве источника международного семейного права, необходимо отметить, что в современной российской практике суды отдают предпочтение иным формам, что делает международный договор недостаточно эффективным инструментом регулирования трансграничных семейных отношений [12]. Кроме того, обращает на себя внимание неполнота конвенционного регулирования, возможно, являющаяся следствием устаревания таких соглашений (большинство было принято в конце прошлого столетия), что требует активизации межгосударственного сотрудничества, возглавить которое на постсоветском пространстве могла бы Межпарламентская Ассамблея государств – членов СНГ.

Среди наиболее влиятельных международных организаций в рамках заданного статьей контекста такие, например, как ООН, Совет Европы, Гагская конференция по международному частному праву, Международная комиссия по гражданскому статусу и др.

Организацией Объединенных Наций (UN) подготовлено несколько конвенций, наиболее значительными среди которых являются Конвенция о взыскании алиментов за границей 1956 г., Конвенция о гражданстве замужней женщины 1957 г., Конвенция о согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации браков 1962 г., Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., Конвенция о правах ребенка 1989 г.³

Более 40 лет работает над гармонизацией политики и принятием общих стандартов и практики в государствах-членах в области семейного права Совет Европы, который внес решающий вклад в укрепление правовой защиты семьи, разработав большое количество конвенций и резолюций по этому вопросу. Интенсификации исследований в области регулирования трансграничных семейных отношений уже не один год служат регламенты Европейского Союза и практика их применения. Они, с одной стороны, значительно обновили коллизионные подходы и упростили «оборот» судебных решений в государствах-членах при сохранении различий в регулировании семейных отношений, с другой, усложнили практику разрешения трансграничных споров.

Гагская конференция по международному частному праву (HCCH) является постоянно действующей

международной межправительственной организацией, конвенции в области семейного права которой являются одними из наиболее широко ратифицированных⁴.

Международная комиссия по гражданскому статусу (ICCS) призвана содействовать государствам в установлении, признании, проверке записей актов гражданского состояния или любых других видов официальных документов, используемых в качестве свидетельств о рождении, браке, разводе или смерти⁵. Российская Федерация имеет в ней статус наблюдателя. Результаты работы комиссии выразились в 34 конвенциях и протоколах, касающихся оборота документов о гражданском состоянии и сотрудничества между компетентными органами, а также гармонизации международного частного права в вопросах имен.

Комиссия по европейскому семейному праву (CEFL) собирает, анализирует и сравнивает подходы и решения в области семейного права стран европейской юрисдикции с целью разработки, не имеющих обязательной силы Принципов европейского семейного права⁶. При этом CEFL поддерживает усилия по реформированию, направленные на модернизацию национального семейного законодательства.

Обобщая вышеизложенную информацию о международных организациях и отдельных результатах их деятельности, необходимо отметить, что, во-первых, значение источника следует признать лишь за теми актами, которые имеют форму международного договора, регламента или иного юридического документа. Во-вторых, рекомендательные акты могут рассматриваться в качестве ориентира развития позитивного права или «гармонизирующего воздействия на национальное законодательство» [13, с. 55]. Разработке тех и других во многом способствуют представители академического сообщества, вовлеченные в деятельность аппаратов международных организаций, рабочих групп.

3. Национальное законодательство

Для национального регулирования трансграничных семейных отношений в Российской Федерации характерна множественность источников. При этом следует выделять те, что позволяют определять право, подлежащее применению, а также источники, необходимые для разрешения спора по существу.

³ См.: URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/hr.shtml (дата обращения: 23.07.2022).

⁴ См.: URL: <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions> (дата обращения: 23.07.2022).

⁵ См.: URL: <https://www.ciec1.org/> (дата обращения: 23.07.2022).

⁶ См.: URL: <http://ceflonline.net/principles/> (дата обращения: 25.07.2022).

Основу коллизионного регулирования в Российской Федерации составляет Семейный кодекс РФ (ст. 3), раздел VII «Применение семейного законодательства к семейным отношениям с участием иностранных граждан и лиц без гражданства» (ст. 156–167) которого предлагает наряду с собственно коллизионными предписаниями положения о признании, установлении содержания иностранного семейного права и публичном порядке. «Коллизионные нормы, включенные в Семейный кодекс РФ, представляют собой систему коллизионного регулирования брачно-семейных отношений, с одной стороны, обладающую автономностью по отношению к общей системе коллизионного регулирования различных видов частно-правовых отношений, а с другой – неотъемлемую часть коллизионного права Российской Федерации» [14, с. 14–15]. Несмотря на очевидный «коллизионный прорыв» по сравнению с Кодексом о браке и семье РСФСР 1969 г., действующий закон не закрепил цели и задачи нормативного регулирования международных семейных отношений, не легализовал понятие «иностранное право», в нем отсутствуют конструкции общих понятий международного частного права [15, с. 132], что делает актуальным его реформирование.

Нормы раздела VII Семейного кодекса РФ являются специальными, а потому имеют приоритет по отношению к общим коллизионным предписаниям Гражданского кодекса РФ (раздел VI). На указанное обстоятельство обращал внимание Верховный Суд РФ, который в гражданском деле по иску о признании права собственности указал: «суждения суда апелляционной инстанции о том, что при определении права, подлежащего применению к данным правоотношениям, необходимо руководствоваться российским законодательством, а именно положениями п. 1 ст. 1205... Гражданского кодекса РФ, несостоятельны, поскольку в данном случае спор вытекает из семейных правоотношений»⁷.

Положения раздела VI Гражданского кодекса РФ восполняют пробелы актов семейно-правового регулирования (ст. 4 Семейного кодекса РФ). Так, в Семейном кодексе РФ правило, аналогичное ст. 1192 Гражданского кодекса РФ, не закреплено. Однако Постановлением № 24 «легализовано» применение названной статьи к брачно-семейным отношениям, осложненным иностранным элементом [16, с. 16]. Примером таких норм, отмечает Пленум Верхов-

ного Суда РФ, являются положения российского законодательства, определяющие обстоятельства, препятствующие заключению брака иностранным гражданином на территории Российской Федерации (ст. 14, п. 2 ст. 156 Семейного кодекса РФ).

Принятие части третьей Гражданского кодекса РФ, активная работа по кодификации в ряде иностранных юрисдикций сопровождались доктринальной дискуссией российских правоведов о едином кодифицированном акте (законе или кодексе), содержащем необходимые нормы международного частного права [19]. В целом поддерживая эту идею, отметим, что сегодня она нуждается не только в тщательном анализе *de lege lata*, но и выверенном подходе к *de lege ferenda*.

В литературе высказывается суждение о включении в нормативный состав международного семейного права законов, содержащих материальные нормы и регулирующих частноправовые отношения в целом – например, Гражданского и Семейного кодексов РФ, применение положений которых может быть обусловлено выбором права посредством коллизионных предписаний [17, с. 46]. Не разделяя этой позиции, отметим, перефразируя Л.А. Лунца [18, с. 36], что указанный выше путь стирает границу между международным частным, гражданским и семейным правом, ведет к необоснованному расширению круга источников международного семейного права, неоправданному включению в их состав актов, которые подлежат применению в силу действия принципа национального режима и не содержат общих или специальных коллизионных предписаний.

Процессуальные нормы также составляют источниковую базу международного семейного права, что обусловлено содержанием международного частного права как отрасли отечественного правоведения [18, с. 37], традиционно включающей процессуальные положения, применимые к трансграничным семейным вопросам.

4. Обычай

Правовой обычай есть объективно сложившееся в результате неоднократного повторения правило общественного поведения, основанное на соображениях его целесообразности и полезности, которое признается государством в качестве источника права [4, с. 14]. Обычаи, признаваемые в России, являются источниками международного частного права.

⁷ Определение Верховного Суда РФ от 21 января 2014 г. № 78-КГ13-35 // СПС «КонсультантПлюс». Аналогичный подход см.: Апелляционное определение Московского го-

родского суда от 18 марта 2015 г. по делу N 33-8548/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

Очевидно, что под ними подразумеваются международные обычаи и обычаи национальной правовой системы. По поводу первых Л.А. Лунц замечал: «лишь по очень немногим вопросам коллизии законов можно опираться на международный обычай как источник права» [18, с. 116]. В практике получили относительно широкое применение обычаи международной торговли и торгового мореплавания, традиционно предлагаемые в качестве примера международного обычая [20, с. 73]. Правило ч. 3 ст. 16 Всеобщей декларации прав человека, по утверждению Дж. Адольф, стало международным обычным правом, поэтому все государства обязаны поощрять, защищать и отдавать предпочтение естественной семье перед так называемыми «новыми семейными формами» [21, р. 400–402].

Контекст п. 1 ст. 1186 Гражданского кодекса РФ указывает на способность обычая определять право, подлежащее применению. Вместе с тем еще Э. Рабель задавался вопросом о существовании международного коллизионного права, установленного обычаями в рамках международного сообщества государств. Рассмотрение правил о месте жительства, месте деликта, месте совершения акта навело автора на мысль о том, что эти правила, установленные статутами, являются национальными, и право народов никогда не было их источником [22, р. 44]. Иного взгляда придерживается Л.Н. Галенская, замечая, что подтверждением обычая может служить внутреннее законодательство, содержащее сходные правила (коллизионные нормы об определении применимого права) [3, с. 227].

Признание международного обычая источником международного частного права не вызывает сомнений, и практика международного коммерческого арбитража это уверенно подтверждает [23, с. 95–97]. Что же касается разрешения трансграничных семейных споров, то убедительных доказательств применения международного обычая, в том числе для определения применимого права, не предлагает ни доктрина, ни судебная практика.

Россия – мультикультурное общество, в котором идентичность и уникальность этносов может находить выражение в национальном обычае, под которым понимается сложившееся и широко применяемое в какой-либо области не предусмотренное законодательством правило поведения, независимо

от того, зафиксировано ли оно в каком-либо документе (ст. 5 Гражданского кодекса РФ). В Семейном кодексе РФ обычай в качестве источника не назван, хотя упоминание о нем имеется в ст. 58. Поскольку ст. 5 Семейного кодекса РФ не исключает возможности применения к семейным отношениям норм гражданского права по аналогии, то рассмотрение обычая, который, бесспорно, является формой выражения правовой нормы, в качестве источника семейного права возможно.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что в Российской Федерации национальный обычай потенциально может являться источником международного семейного права. Что же касается иностранных обычаев, то они, будучи источниками иностранного права, применимы в Российской Федерации (ч. 5 ст. 11 Гражданского процессуального кодекса РФ) в тех случаях, когда суд сочтет, что в рамках конкретного спора следует руководствоваться обычаем. Например, при решении вопроса о действительности брака, заключенного гражданкой Нигерии, российскому суду следует учитывать, что согласно обычаю йоруба вдова должна выйти замуж за младшего брата ее умершего мужа или другого близкого его родственника [24, р. 296].

5. Иностранное право

Отечественные исследования иностранного права связаны преимущественно не с контекстом источников, а установлением содержания иностранного права, что безусловно оправдано. В то же время проблема конкуренции применимых иностранных норм и коллизионных правил форума требует отдельного анализа. К сожалению, отечественная практика, иллюстрирующая ее, в доступных источниках не представлена, а вот иностранная имеет несомненный исследовательский интерес. В деле *Farah v. Farah* (1993 г.) брак по доверенности был признан недействительным [25, р. 504]. В недавнем решении Федеральный суд Германии, напротив, подтвердил действительность браков по доверенности, заключенных за границей, при условии, что они соответствуют формальным требованиям применимого иностранного права⁸.

Внутригосударственные нормы права других государств в числе источников международного частного права в ст. 1186 Гражданского кодекса РФ не называются. Их «реконструкция» произошла в

⁸ Решение Федерального суда Германии от 29 сентября 2021 г. по делу XII ZB 309/21, см.: URL: <https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?>

Gericht=bgh&Art=en&Datum=Aktuell&Sort=12288&nr=124098&pos=18&anz=832 (дата обращения: 16.08.2022).

Постановлении пленума Верховного Суда РФ, разъяснившем судам необходимость применения при разрешении споров, осложненных иностранным элементом, иностранных норм, притом что ч. 5 ст. 11 Гражданского процессуального кодекса РФ устанавливает: «Суд в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации при разрешении дел применяет нормы иностранного права»⁹, которые по смыслу данного положения представляют собой «правовые регуляторы общественных отношений» [7, с. 130]. Их следует отличать от источников права национальной правовой системы, поэтому отнесение иностранных норм Пленумом Верховного Суда РФ к числу форм существования норм международного частного права Российской Федерации следует трактовать в том смысле, что их материально-правовые (в большинстве случаев) и коллизионные (в качестве исключения – ст. 1190 Гражданского кодекса РФ) предписания могут являться правовой основой разрешения конкретного спора.

6. Выводы

Таким образом, закономерным итогом недостаточного внимания к проблематике источников международного частного права стали различия в подходах к их составу в российском законодательстве, правоприменении и доктрине, проявившиеся при рассмотрении источниковой базы международного семейного права.

Проведенный анализ показал, что следует различать источники международного частного права, содержащие правила о выборе применимого права, а также источники, применимые для разрешения споров, осложненных иностранным элементом.

Непоследовательность российского законодательства в отношении общепризнанных принципов и норм международного права привела к доктринальной дискуссии относительно их регулирующего воздействия, что, однако, не помешало высшей судебной инстанции отнести их к числу применимых норм.

Исследование продемонстрировало отсутствие убедительных доказательств их использования для разрешения трансграничных споров.

Устаревшее международно-правовое регулирование не позволяет договору сохранять лидерство в системе источников. Несмотря на детальные разъяснения Верховного Суда РФ о порядке его применения, использование этой формы не получило широкого распространения при разрешении трансграничных семейных споров российскими судами.

Акты международных организаций могут служить правоприменительной основой при условии их облечения в форму международного договора, регламента или другого юридического документа. Акты, не имеющие подобной формы выражения, источниками не являются, но способны оказывать воздействие на законодателя в силу их рекомендательного характера.

Внутригосударственное законодательство Российской Федерации представляет собой достаточно разнообразную палитру актов, содержащих нормы международного семейного права, позволяющие установить компетентный правопорядок, а также нормы, применимые для разрешения споров, осложненных иностранным элементом, по существу. В целом соглашаясь с идеей кодификации российского законодательства, нельзя не отметить, что она требует не только тщательного анализа *de lege lata*, но и выверенного подхода к *de lege ferenda*.

Значение источника имеют обычаи, признаваемые в Российской Федерации. В то же время их применение при разрешении трансграничных семейных споров не подтверждено эмпирическими данными.

Иностранное право, в том числе иностранные обычаи, как правила, которые могут применяться при разрешении споров в силу нормативного дозволения, следует отличать от источников права национальной правовой системы, поэтому их отнесение к числу источников международного частного права Российской Федерации некорректно.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ануфриева Л. П. Об источниках международного частного права (некоторые вопросы теории) / Л. П. Ануфриева // Московский журнал международного права. – 1994. – № 4. – С. 60–74.
2. Вельяминов Г. М. Международные договоры в «международном частном праве» / Г. М. Вельяминов // Государство и право. – 2002. – № 8. – С. 77–82.

⁹ Редакция статьи не соответствует правилу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, устанавливающему приоритет норм международных договоров перед внутренним законодатель-

ством. Схожая формулировка ч. 5 ст. 13 Арбитражного процессуального кодекса РФ представляется более удачной.

3. Галенская Л. Н. Правовое регулирование транснациональных отношений / Л. Н. Галенская. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2022. – 316 с.
4. Петров К. В. Нетипичные источники российского права / К. В. Петров, В. А. Сапун, М. Г. Смирнова // Российский юридический журнал. – 2009. – № 1. – С. 7–16.
5. Галенская Л. Н. Применение принципов международного права в судебной практике // Российское правосудие. – 2018. – № 7 (147). – С. 52–60.
6. Ануфриева Л. П. *Enigma* российской Конституции 1993 года: «Общепризнанные принципы и нормы международного права» / Л. П. Ануфриева // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2019. – № 3. – С. 4–25. – DOI: 10.17323/2072-8166.2019.3.4.25.
7. Нефедов Б. И. Пункт 4 статьи 15 Конституции России: проблемы теории и практики / Б. И. Нефедов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2008. – № 5 (280). – С. 122–133.
8. Stark B. International family law: an introduction / B. Stark. – London : Routledge, 2017. – 284 p.
9. Michaels R. Public and Private International Law: German views on Global Issues / R. Michaels // Journal of Private International Law. – 2008. – Vol. 4, iss. 1. – P. 121–138. – DOI: 10.1080/17536235.2008.11424336.
10. North P. Private International Law: Change or Decay? / P. North // International and Comparative Law Quarterly. – 2001. – Vol. 50, iss 3. – P. 477–508. – DOI: 10.1093/iclq/50.3.477.
11. Марышева Н. И. Семейные отношения с участием иностранцев: правовое регулирование в России / Н. И. Марышева. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 328 с.
12. Войтович Е. П. Разрешение трансграничных семейных споров в практике российских судов / Е. П. Войтович // Право и правоприменение в современной России : материалы Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием. – Новосибирск, 2020. – С. 175–176.
13. Шахназаров Б. А. Современные тенденции развития международного частного права и его место в системе права / Б. А. Шахназаров // Lex Russica. – 2021. – Т. 74, № 7. – С. 44–60. – DOI: 10.17803/1729-5920.2021.176.7.044-060.
14. Федосеева Г. Ю. Брачно-семейные отношения как объект международного частного права Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Г. Ю. Федосеева. – М., 2007. – 50 с.
15. Гетьман-Павлова И. В. Коллизионное регулирование международных семейных отношений в Российской Федерации (законодательство и судебная практика) / И. В. Гетьман-Павлова, А. С. Касаткина // Государство и право. – 2021. – № 12. – С. 127–142. – DOI: 10.31857/S102694520017764-1. – (На англ. яз.).
16. Войтович Е. П. Нормы непосредственного применения в международном семейном праве // Международное публичное и частное право. – 2021. – № 3. – С. 13–16.
17. Савенко О. Е. Источники международного частного права в сфере правового регулирования трансграничных брачно-семейных отношений / О. Е. Савенко // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. – 2018. – № 36. – С. 42–50.
18. Лунц Л. А. Курс международного частного права : в 3 т. / Л. А. Лунц. – М. : Спарк, 2002. – 1007 с.
19. Маковский А. Л. Кодификация гражданского права и развитие отечественного международного частного права / А. Л. Маковский // Кодификация российского частного права 2015 : сб. ст. / под ред. П. В. Крашенинникова. – М. : Статут, 2015. – С. 172–202.
20. Ерпылева Н. Ю. Международные организации и формирование источников международного частного права / Н. Ю. Ерпылева // Международное право и международные организации. – 2010. – № 3. – С. 56–75.
21. Adolphe J. Securing a Future for Children: The International Custom to Protect the Natural Family / J. Adolphe. – April 19, 2006. – 58 p. – DOI: 10.2139/ssrn.2113160.
22. Rabel E. The Conflict of Laws: A Comparative Study / E. Rabel. – 2nd ed. – Ann Arbor : University of Michigan Press, 1958. – Vol. 1. – 745 p.
23. Комаров А. С. К вопросу о праве, применимом к отношениям с иностранным элементом // Хозяйство и право. – 2022. – № 2. – С. 91–99.
24. Abdulmumini A. O. Judicial Practice in Islamic Family Law and Its Relation to 'Urf (Custom) in Northern Nigeria / A. O. Abdulmumini // Islamic Law and Society. – 2013. – Vol. 20, no. 3. – P. 272–318. – DOI: 10.1163/15685195-0011A0004.

25. Estin A. L. Toward a Multicultural Family Law / A. L. Estin // *Family Law Quarterly*. – 2004. – Vol. 38, no. 3. – P. 501–527.

REFERENCES

1. Anufrieva L.P. On the sources of private international law (some questions of theory). *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava* = *Moscow Journal of International Law*, 1994, no. 4, pp. 60–74. (In Russ.).
2. Velyaminov G.M. International treaties in «private international law». *Gosudarstvo i pravo* = *State and Law*, 2002, no. 8, pp. 77–82. (In Russ.).
3. Galenskaya L.N. *Legal regulation of transnational relations*. St. Petersburg, St. Petersburg University Publ., 2022. 316 p. (In Russ.).
4. Petrov K.V., Sapun V.A., Smirnova M.G. Non-typical sources of the Russian law. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal* = *Russian Juridical Journal*, 2009, no. 1, pp. 7–16. (In Russ.).
5. Galenskaya L.N. Application of International Law Principles in Judicial Practice. *Rossiiskoe pravosudie* = *Russian Justice*, 2018, no. 7 (147), pp. 52–60. (In Russ.).
6. Anufrieva L.P. *Enigma of the Constitution of the Russian Federation 1993: "Generally Recognized Principles and Norms of International Law"*. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomikii* = *Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2019, no. 3, pp. 4–25. DOI: 10.17323/2072-8166.2019.3.4.25. (In Russ.).
7. Nefedov B.I. Paragraph 4 of Article 15 of the Constitution of Russia: the problems of theory and practice. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Pravovedenie* = *Proceedings of Higher Educational Institutions. Pravovedenie*, 2008, no. 5 (280), pp. 122–133. (In Russ.).
8. Stark B. *International family law: an introduction*. London, Routledge Publ., 2017. 284 p.
9. Michaels R. Public and Private International Law: German views on Global Issues. *Journal of Private International Law*, 2008, vol. 4, iss. 1, pp. 121–138. DOI: 10.1080/17536235.2008.11424336.
10. North P. Private International Law: Change or Decay?. *International and Comparative Law Quarterly*, 2001, vol. 50, iss. 3, pp. 477–508. DOI: 10.1093/iclq/50.3.477.
11. Marysheva N.I. *Family relations involving foreigners: legal regulation in Russia*. Moscow, Wolters Kluwer Publ., 2007. 328 p. (In Russ.).
12. Voytovich E.P. Deciding cross-border family disputes in Russian courts' practice, in: *Pravo i pravoprimeneniye v sovremennoi Rossii*, Proceeding of Russian scientific and practical conference with international participation, Novosibirsk, Novosibirsk State University Publ., 2020, pp. 175–176. (In Russ.).
13. Shakhnazarov B.A. Modern Trends in the Development of Private International Law and its Place in the Legal System. *Lex Russica*. 2021, vol. 74, no. 7, pp. 44–60. DOI: 10.17803/1729-5920.2021.176.7.044-060. (In Russ.).
14. Fedoseeva G.Yu. *Marriage and family relations as an object of private international law of the Russian Federation*, Doct. Diss. Thesis. Moscow, 2007. 50 p. (In Russ.).
15. Getman-Pavlova I.V., Kasatkina A.S. Conflict of laws regulation of the international family relations in the Russian Federation (legislation and jurisprudence). *Gosudarstvo i pravo* = *State and Law*, 2021, no. 12, pp. 127–142. DOI: 10.31857/S102694520017764-1. (In Russ.).
16. Voytovich E.P. Rules of direct application in International Family Law. *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo* = *Public International and Private International Law*, 2021, no 3, pp. 13–16. (In Russ.).
17. Savenko O.E. The sources of private international law in the sphere of legal regulation of cross-border marriage and family relations. *Trudy Orenburgskogo instituta (filiala) Moskovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii*, 2018, no. 36, pp. 42–50. (In Russ.).
18. Lunts L.A. *Course of private international law*, in 3 volumes. Moscow, Spark Publ., 2002. 1007 p. (In Russ.).
19. Makovsky A.L. Codification of civil law and development of domestic private international law, in: Krasheninnikov P.V. (ed.). *Kodifikatsiya rossiiskogo chastnogo prava 2015*, collection of articles, Moscow, Statut Publ., 2015, pp. 172–202. (In Russ.).
20. Erpyleva N.Yu. International organizations and the formation of sources of private international law. *Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizatsii* = *International Law and International Organizations*, 2010, no. 3, pp. 56–75. (In Russ.).

21. Adolphe J. *Securing a Future for Children: The International Custom to Protect the Natural Family*. April 15, 2006. 58 p. DOI: 10.2139/ssrn.2113160.
22. Rabel E. *The Conflict of Laws: A Comparative Study*, 2nd ed. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1958. Vol. 1. 745 p.
23. Komarov A.S. On the question of the law applicable to relations with foreign element. *Khozyaistvo i pravo = Economy and Law*, 2022, no. 2, pp. 91–99. (In Russ.).
24. Abdulmumini A.O. Judicial Practice in Islamic Family Law and Its Relation to 'Urf (Custom) in Northern Nigeria. *Islamic Law and Society*, 2013, vol. 20, no. 3, pp. 272–318. DOI: 10.1163/15685195-0011A0004.
25. Estin A.L. Toward a Multicultural Family Law. *Family Law Quarterly*, 2004, vol. 38, no. 3, pp. 501–527.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Войтович Елена Павловна – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданского права и процесса
Сибирский институт управления – филиал
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ
630102, Россия, г. Новосибирск, ул. Нижегород-
ская, 6
E-mail: voytovich-ep@ranepa.ru
ORCID: 0000-0002-4049-2770
ResearcherID: Y-9920-2019
SPIN-код РИНЦ: 4320-8209

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Elena P. Voytovich – PhD in Law, Associate Professor;
Head, Department of Civil Law and Procedure
Siberian Institute of Management – branch of the
Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration
6, Nizhegorodskaya ul., Novosibirsk, 630102, Russia
E-mail: voytovich-ep@ranepa.ru
ORCID: 0000-0002-4049-2770
ResearcherID: Y-9920-2019
RSCI SPIN-code: 4320-8209

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Войтович Е.П. Источники международного семейного права: а posse ad esse non valet consequentia / Е.П. Войтович // Правоприменение. – 2023. – Т. 7, № 3. – С. 155–164. – DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).155-164.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Voytovich E.P. Sources of international family law: a posse ad esse non valet consequentia. *Pravoprime-nenie = Law Enforcement Review*, 2023, vol. 7, no. 3, pp. 155–164. DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).155-164. (In Russ.).

ПРАВИЛА ДЛЯ АВТОРОВ

AUTHOR GUIDELINES

1. Требования к содержанию публикации

Представляемые в журнал статьи должны излагать новые, еще не опубликованные результаты гуманитарных исследований по направлению «Юриспруденция», соответствующие тематике разделов журнала.

К публикации помимо оригинальных статей, отражающих результаты научных исследований, направленных на изучение закономерностей правоприменительной деятельности в различных сферах, принимаются также комментарии законодательства, лекции, рецензии, обзоры литературы, а также научных мероприятий, затрагивающие вопросы применения широкого спектра правовых норм.

Главная тема статьи не должна быть опубликована в других изданиях. В исключительных случаях по решению редакционной коллегии могут публиковаться ранее опубликованные результаты исследований, имеющих наибольшую значимость, с обязательным указанием источника первоначальной публикации.

В случае, если статья подготовлена коллективом авторов, то в его состав должны входить только те авторы, которые внесли значительный вклад в данное исследование. Авторы должны соблюдать правила цитирования, а также иные требования этики научных публикаций (COPE), гарантировать подлинность и корректность приводимых данных.

2. Требования к предоставляемым документам

Автор предоставляет:

1) Реферат статьи объемом около 3 тыс. знаков на английском языке, подготовленный носителем языка либо профессиональным переводчиком. Реферат должен включать предмет исследования, цель статьи (в виде подтверждения или опровержения научной гипотезы), описание методов и методологии исследования, информацию об основных научных результатах, выводы о достижении цели исследования. Реферат на русском языке не публикуется. Реферат предоставляется в том же файле, что и текст статьи.

2) Текст статьи. **Статья в обязательном порядке должна быть структурирована, каждый раздел статьи – поименован. В обязательном введении должна быть отражена постановка проблемы, ее актуальность, краткий обзор опубликованной по данной тематике научной литературы. В заключении – выводы о разрешении поставленной научной проблемы.** В оригинальной научной статье необходимо упоминание не менее 25 источников, имеющих автора, в научном обзоре – не менее 50–80. В том числе рекомендуется использовать не менее 5 источников, индексируемых в Web of Science или Scopus. Самоцитирование автора допускается не более 20 % от количества источников в списке. После извещения о принятии статьи к публикации автору предлагается предоставить ее перевод на английский язык, подготовленный носителем языка либо профессиональным переводчиком.

Объем статьи должен составлять не менее 30 тыс. и не более 40 тыс. знаков (подсчет с пробелами) с учетом сведений об авторе, аннотации, англоязычной версии реферата, сносок, таблиц и рисунков.

Объем информационных заметок и рецензий составляет не более 10 тыс. знаков.

Приоритетная форма представления статей: посредством заполнения формы на сайте журнала <https://enforcement.omsu.ru>. Статьи и другие материалы для публикации также могут быть направлены в электронном виде по e-mail: omsk.ler@gmail.com, либо направлены почтой по адресу редакции: 644065, Россия, Омская область, г. Омск, ул. 50 лет Профсоюзов, д. 100/1, каб. 311, А.Н. Костюкову.

3. Требования к оформлению статьи

Статья оформляется в соответствии со следующими требованиями:

1) Индекс УДК располагается в левом верхнем углу страницы, ниже по центру прописными буквами указывается название статьи, на следующей строке строчными буквами указываются инициалы и фамилия автора, а также организация, которую он представляет.

2) Со следующей строки с выравниванием по ширине страницы дается аннотация (не менее 800 знаков) и ключевые слова (8–10), выделенные курсивом. Ниже размещается текст на английском языке в том же оформлении, что и на русском: инициалы и фамилия автора, сведения о нем, название статьи, реферат около 2 тыс. знаков (на англ. яз.) и ключевые слова. Текст статьи начинается на этой же странице. Сведения о поддержке исследования грантом размещаются в сноске, привязанной к заголовку статьи. В статье в обязательном порядке выделяются разделы, каждый раздел должен быть поименован.

3) В конце статьи приводятся данные об авторе: фамилия, имя, отчество, ученая степень, ученое звание, почетные звания (при наличии), должность, место работы (полное и краткое название организации, адрес с

почтовым индексом), электронный адрес автора, контактные телефоны, SPIN-код в системе ScienceIndex, ORCID, ResearcherID (при наличии).

4) Таблицы располагаются после первого упоминания о них в тексте. Нумерация таблиц и рисунков сквозная по статье.

5) Рисунки располагаются после первого упоминания о них в тексте и могут выполняться следующим образом:

- во встроенном графическом редакторе MS Word;
- в графических редакторах (Adobe Photoshop, CorelDraw и т. п.);
- в векторном графическом редакторе Microsoft Visio и т. п.

4. Требования к оформлению ссылок

– В конце статьи должен помещаться список литературы (с целью определения рейтинга цитируемости). Публикации в нем оформляются в соответствии с ГОСТ 7.1-2003. **Список составляется в порядке упоминания работ в тексте статьи. Каждая работа имеет только один порядковый номер, в случае неоднократной ссылки на нее в тексте указывается каждый раз только этот номер.** В списке литературы название работы дается только один раз, в нем не допускаются указания «там же», «его же», «цит. по:» и т. п.

В случае, если источник имеет DOI, его указание обязательно.

– В тексте следует ссылаться следующим образом: в квадратных скобках ставится номер в порядке упоминания источника в тексте статьи с указанием страниц – [1, с. 34], (см., напр.: [2, с. 56]), (цит. по: [6, с. 88]), в случае ссылки на несколько номеров – [1, с. 55; 2, с. 346; 3, с. 78]. Если имеется в виду ссылка на работу в целом, то в тексте страницы допустимо не указывать. В списке литературы для статей обязательно приводятся первая и последняя страницы в журнале или в сборнике статей, для монографий указывается общее количество страниц.

– **Ссылки на нормативные акты** (включая законы, изданные отдельными брошюрами, конституции), архивные документы, рукописи, справочники, публикации из Интернета, газеты, иные источники, не имеющие авторства, на разного рода пояснения автора и т. п. оформляются в виде обычных постраничных сносков и **в список литературы не включаются**. При оформлении ссылок на газету необходимо указывать год, день и месяц ее выхода.

– Составленный по правилам список литературы должен иметь англоязычную версию, которая оформляется следующим образом: заголовки книг, статей, на которые дается ссылка, переводятся на английский язык, а названия журналов, сборников статей, на статьи из которых дается ссылка, – транслитерируются (стандарт BSI). Если журнал имеет официальное англоязычное название, оно указывается после транслитерированного через знак «=».

В качестве **образца** оформления списка рекомендуется использовать списки в статьях журнала, доступных по электронному адресу: enforcement.omsu.ru.

5. Процедура и условия публикации

Плата с авторов за публикацию не взимается. Гонорар за публикуемые материалы не выплачивается.

Статьи регистрируются редакцией. После регистрации поступившей рукописи определяется степень ее соответствия тематике журнала. Рукопись, не соответствующая тематике либо Правилам для авторов, отклоняется с извещением автора. Соответствующая тематике работа решением главного редактора или его заместителей направляется на анонимное рецензирование в соответствии с [Правилами рецензирования](#).

Датой принятия статьи в журнал считается день получения редакцией текста статьи (доработанного текста – в случае его доработки в соответствии с замечаниями рецензентов).

Отправляя рукопись в журнал, авторы принимают на себя обязательства отвечать на замечания рецензентов и вносить предлагаемые изменения, основанные на этих замечаниях. В спорных случаях, в том числе конфликта интересов, они могут обратиться в редакцию журнала с мотивированными возражениями или снять статью с публикации.

Автор статьи обязан соблюдать международные принципы научной публикационной этики (COPE). Редакция оставляет за собой право проверять текст статьи с помощью системы «Антиплагиат». В случае нарушения требований публикационной этики статьи, вышедшие в журнале, могут быть ретрагированы по инициативе редакции либо автора.

В издательской деятельности журнал руководствуется Гражданским кодексом Российской Федерации, гл. 70 «Авторское право», а также условиями лицензии [Creative Commons Attribution License](#).

Индексирование и присутствие журнала в базах данных



- Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утв. Минобрнауки России (<https://vak.minobrnauki.gov.ru/uploader/loader?type=19&name=91107547002&f=17883>). Журнал имеет категорию К2 и согласно информационному письму Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России от 6 декабря 2022 № 02-1198 приравняется к изданиям категории К1
- Web of Science™ Core Collection: Emerging Sources Citation Index™ – международная база данных научных журналов (<https://mjl.clarivate.com/>)
- Международная база научных статей и их метаданных (<https://www.crossref.org/>)
- Российский индекс научного цитирования (РИНЦ): Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU (<http://elibrary.ru/>)
- AcademicKeys.com – межуниверситетская база поиска научных журналов в соответствии с профессиональной деятельностью (<http://www.academickeys.com/>)
- Open Archives – международная база данных (<http://www.openarchives.org/>)
- ResearchBib – международная мультидисциплинарная база данных научных журналов (<https://www.researchbib.com/>)
- Ulrich's Periodicals Directory – международная база данных периодических изданий (<http://ulrichsweb.serialssolutions.com/>)
- КиберЛенинка – научная электронная библиотека (<https://cyberleninka.ru/>)
- Google Scholar (Академия Google) – международная система поиска научных публикаций (<https://scholar.google.com/>)
- Bielefeld Academic Search Engine международная система поиска научной информации (<http://www.base-search.net>)