

ISSN 2219-6838



**ЭЛЕКТРОННОЕ ПРИЛОЖЕНИЕ  
К «РОССИЙСКОМУ  
ЮРИДИЧЕСКОМУ ЖУРНАЛУ»**

**НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ,  
ИНФОРМАЦИОННОЕ И ПРАКТИЧЕСКОЕ  
ИНТЕРАКТИВНОЕ ИЗДАНИЕ**

**Основано в 2010 году**

**4/2020**



[electronic.ruzh.org](http://electronic.ruzh.org)



## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор – к. ю. н., доц. **И. В. Федоров**

д. ю. н., доц. **О. И. Андреева**; д. ю. н., проф. **А. С. Барабаш**; д. ю. н., доц. **Ю. С. Безбородов** (зам. гл. редактора); д. ю. н., проф. **О. В. Болтинова**; д. ю. н., проф. **Л. Ю. Василевская**; д. ю. н., проф. **Т. С. Волчецкая**; к. ю. н., доц. **О. Г. Геймур**; д. ю. н., проф. **С. Ю. Головина**; д. ю. н., проф. **Е. Р. Ергашев**; д. ю. н., проф. **С. К. Загайнова**; д. ю. н., проф. **Т. В. Заметина**; д. ф. н. **О. А. Зигмунт** (ФРГ); д. ю. н., проф. **И. А. Игнатьева**; д. ю. н., проф. **С. В. Кодан**; д. ю. н., проф. **И. Я. Козаченко**; д. ю. н., проф. **Н. В. Козлова**; к. ю. н. **Я. Койстинен** (Финляндия); д. ю. н., проф. **А. Н. Кокотов**; д. ю. н., проф. **В. В. Комарова**; к. ю. н., проф. **Т. В. Кондрашова**; д. ю. н., проф. **П. И. Кононов**; д. ю. н., проф. **Е. В. Кудрявцева**; д. ю. н., проф. **П. У. Кузнецов**; к. ю. н., доц. **А. В. Лисаченко**; к. ю. н., доц. **Т. Е. Логинова**; д. ф. н., проф. **И. П. Малинова**; д. ю. н., проф. **С. Ю. Марочкин**; д. и. н., проф. **В. П. Мотревич**; д. ю. н., проф. **В. В. Никишин**; д. ю. н., проф. **Д. В. Осинцев**; проф. **П. Поликастро** (Польша); д. ю. н., доц. **С. Б. Поляков**; д. ю. н. проф. **В. Ф. Попондопуло**; к. ю. н., проф. **Р. К. Русинов**; д. ю. н., проф. **С. В. Рыбакова**; д. ю. н., проф. **П. И. Савицкий**; д. ю. н., проф. **Г. В. Сахнова**; д. ю. н., проф. **Е. В. Смахтин**; д. ю. н., проф. **А. И. Стахов**; д. ю. н., доц. **В. Л. Толстых**; д. ю. н., проф. **А. Трунк** (ФРГ); д. ю. н., проф. **М. Ю. Федорова**; к. ю. н., проф. **С. Д. Хазанов**; проф. **Хуан Даосю** (КНР); д. ю. н., проф. **В. М. Шафилов**; проф. **П. Шокинс** (Бельгия)

## EDITORIAL BOARD

Editor-in-Chief – **I. Fedorov** (candidate of legal sciences, assoc. prof.)

**O. Andreeva** (doctor of legal sciences, assoc. prof.); **A. Barabash** (doctor of legal sciences, prof.); **Yu. Bezborodov** (doctor of legal sciences, assoc. prof.); **O. Boltinova** (doctor of legal sciences, prof.); **E. Ergashev** (doctor of legal sciences, prof.); **M. Fedorova** (doctor of legal sciences, prof.); **O. G. Geymur** (candidate of legal sciences, assoc. prof.); **S. Golovina** (doctor of legal sciences, prof.); **Huang Daoxiu** (prof.) (China); **I. Ignatieva** (doctor of legal sciences, prof.); **S. Khazanov** (candidate of legal sciences, assoc. prof.); **S. Kodan** (doctor of legal sciences, prof.); **Ja. Koistinen** (candidate of legal sciences) (Finland); **I. Kozachenko** (doctor of legal sciences, prof.); **N. Kozlova** (doctor of legal sciences, prof.); **A. Kokotov** (doctor of legal sciences, prof.); **T. Kondrashova** (candidate of legal sciences, prof.); **P. Kononov** (doctor of legal sciences, prof.); **V. Komarova** (doctor of legal sciences, prof.); **E. Kudryavtseva** (doctor of legal sciences, prof.); **P. Kuznetsov** (doctor of legal sciences, prof.); **A. Lisachenko** (candidate of legal sciences, assoc. prof.); **T. Loginova** (candidate of legal sciences, assoc. prof.); **I. Malinova** (doctor of philosophical sciences, prof.); **S. Marochkin** (doctor of legal sciences, prof.); **V. Motrevitch** (doctor of historical sciences, prof.); **V. Nikishin** (doctor of legal sciences, prof.); **D. Osintsev** (doctor of legal sciences, prof.); **P. Policastro** (prof.) (Poland); **S. Polyakov** (doctor of legal sciences, assoc. prof.); **V. Popondopulo** (doctor of legal sciences, prof.); **R. Rusinov** (candidate of legal sciences, prof.); **S. Rybakova** (doctor of legal sciences, prof.); **T. Sakhnova** (doctor of legal sciences, prof.); **P. Savitskiy** (doctor of legal sciences, prof.); **O. Siegmunt** (doctor of philosophy) (Germany); **P. Schoukens** (prof.) (Belgium); **V. Shafirov** (doctor of legal sciences, prof.); **E. Smakhtin** (doctor of legal sciences, prof.); **A. Stakhov** (doctor of legal sciences, assoc. prof.); **V. Tolstykh** (doctor of legal sciences, assoc. prof.); **A. Trunk** (doctor of legal sciences, prof.) (Germany); **L. Vasilevskaya** (doctor of legal sciences, prof.); **T. Volchetskaya** (doctor of legal sciences, prof.); **S. Zagaynova** (doctor of legal sciences, prof.); **T. Zametina** (doctor of legal sciences, prof.)

Редакционная коллегия определяет текущую редакционную политику журнала, рассматривает и утверждает содержание очередных номеров, контролирует деятельность журнала

**Адрес редакции:** 620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 23, оф. 207  
**Корреспонденцию, материалы и статьи направляйте по адресу:**  
620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, УрГЮУ,  
редакция «Российского юридического журнала».  
Тел./факс (343) 375-54-20.  
E-mail: ruzh@usla.ru.  
electronic.ruzh.org.  
Свидетельство о регистрации Эл № ФС 77-41478 от 28 июля 2010 г.

Точки зрения авторов статей, иных материалов не обязательно совпадают с точкой зрения редакции.

Перепечатка статей и иных материалов, опубликованных в «Электронном приложении к „Российскому юридическому журналу“», допускается только с разрешения редакции

## СОДЕРЖАНИЕ

### ТЕОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

- Архипов С. И. (Екатеринбург)* Идея правового прогресса  
 в трудах П. И. Новгородцева и И. А. Покровского ..... 5

### ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ И ПОЛИТОЛОГИЯ

- Домченко А. С. (Екатеринбург)* Пределы административного нормотворчества ..... 17
- Шерстнева А. В. (Красноярск)* Конституционный принцип социального государства  
 в Российской Федерации: историко-теоретический аспект ..... 25

### ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

- Балясникова В. Б. (Москва)* Проблемы формирования состава  
 постоянно действующего арбитражного учреждения ..... 32

### ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

- Пугачев А. В. (Екатеринбург)* Прокурорский надзор за исполнением законов  
 об административных правонарушениях: проблемы применения  
 правовых средств выявления нарушений законов, прав и свобод граждан ..... 37

### ЭКОНОМИКА И ПРАВО

- Хазиев И. А. (Уфа)* Налогово-правовой статус некоммерческих  
 организаций адвокатуры в Российской Федерации ..... 46
- Терентьев А. В. (Санкт-Петербург)* О правах корпорации  
 как участника корпоративных отношений ..... 49

### ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЭКОЛОГИИ

- Игнатьева И. А. (Москва)* Минвостокразвития России  
 как орган экологического управления в Арктике ..... 55

### СТУДЕНЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

- Дробышева А. В., Корня Ю. С. (Москва)* Сравнительно-правовой анализ  
 некоторых аспектов исполнительного производства в США и России ..... 68

### ВАША БИБЛИОТЕКА

- Рец. на кн.: *Kraj K. Rosyjski system antyterrorystyczny.* –  
 Kraków: Krakowska Fundacja Badań Wschodnich, 2017. – 176 s. .... 78

## CONTENTS

### THEORY OF LAW AND STATE

- Arkhipov S. (Yekaterinburg)* The idea of legal progress  
 in the works by P. I. Novgorodtsev and I. A. Pokrovsky .....5

### PUBLIC ISSUES AND POLITICAL SCIENCE

- Domchenko A. (Yekaterinburg)* Limits of administrative rule-making .....17
- Sherstneva A. (Krasnoyarsk)* The constitutional principle of a social state in the Russian  
 Federation: a historical and theoretical aspect .....25

### CIVIL LAW AND PROCEDURE

- Balyasnikova V. (Moscow)* Problems of the composition  
 of a permanent arbitration court .....32

### PROCURACY SUPERVISION

- Pugachev A. (Yekaterinburg)* Prosecutor's supervision over the implementation  
 of laws on administrative offences: problems of the application of legal means  
 to identify violations of laws, rights and freedoms of citizens .....37

### ECONOMICS AND LAW

- Khaziev I. (Ufa)* The tax and legal status of nonprofit advocacy organizations  
 in the Russian Federation .....46
- Terent'ev A. (Saint Petersburg)* On the rights of the corporation  
 as a party to corporate relations .....49

### LEGAL ASPECTS OF ECOLOGY

- Ignatyeva I. (Moscow)* The Ministry of the Russian Federation for the Development  
 of the Far East and the Arctic as a body of environmental governance in the Arctic .....55

### STUDENTS' BULLETIN

- Drobysheva A., Kornya Yu. (Moscow)* A comparative legal analysis of some aspects  
 of enforcement proceedings in the USA and Russia .....68

### LIBRARY

- Review of the book: *Kraj K.* The Russian anti-terrorist system. –  
 Kraków: Krakow Foundation for Eastern Research, 2017. – 176 p. ....78

## ИДЕЯ ПРАВОВОГО ПРОГРЕССА В ТРУДАХ П. И. НОВГОРОДЦЕВА И И. А. ПОКРОВСКОГО

### Архипов Сергей Иванович

Профессор кафедры теории государства и права  
Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург),  
приглашенный профессор Университета «Париж-Нантер» (Париж, Франция),  
доктор юридических наук, e-mail: arhip10@mail.ru

*В статье исследуются представления о социально-правовом прогрессе выдающихся российских дореволюционных правоведов П. И. Новгородцева и И. А. Покровского. Анализируются сформулированные ими правовые идеалы, общие и частные критерии правового прогресса, раскрывается понимание учеными перспектив социально-правового развития человечества. Оцениваются достоинства и недостатки их теорий правового прогресса.*

*Ключевые слова: правовой прогресс, социально-правовой идеал, правовое сознание, критерии правового развития, правовое будущее*

## THE IDEA OF LEGAL PROGRESS IN THE WORKS BY P. I. NOVGORODTSEV AND I. A. POKROVSKY

### Arkhipov Sergei

Professor, Ural State Law University (Yekaterinburg), Paris Nanterre (Paris, France),  
doctor of legal sciences, e-mail: arhip10@mail.ru

*The article examines the ideas about social and legal progress of the outstanding Russian pre-revolutionary jurists P. I. Novgorodtsev and I. A. Pokrovsky. The author analyses the legal ideals, general and particular criteria for legal progress articulated by them, as well as their understanding of the prospects for the social and legal development of mankind. The advantages and disadvantages of their theories of legal progress are also revealed.*

*Key words: legal progress, social and legal ideal, legal consciousness, criteria for the legal development, legal future*

В российской дореволюционной юридической науке в XIX – начале XX в. существовало мощное течение либерально-правовой мысли (М. М. Сперанский, К. Д. Кавелин, Б. Н. Чичерин, А. Д. Градовский, М. М. Ковалевский, Н. Н. Алексеев, П. А. Сорокин и др.), в основе которого лежали представления об идеальном правовом устройстве общества, убежденность в неизбежности социально-правового прогресса<sup>1</sup>. Среди представителей данного течения можно выделить выдающихся российских правоведов П. И. Новгородцева и И. А. Покровского, внесших весомый вклад в разработку теории правового развития общества.

П. И. Новгородцев – отечественный теоретик и философ права, основатель школы возрожденного естественного права в России, автор концепции абсолютного социально-правового идеала. В работе «Кризис современного правосознания» он, исследуя процесс эволюции европейского правового сознания в XVIII–XIX вв., пришел к выводу, что в данный период наметился кардинальный поворот от ожиданий скорого наступления земного рая, осуществления заветной мечты человечества о разумном и справедливом общественном устройстве к постепенной утрате веры в дости-

<sup>1</sup> Подробнее см.: Глушкова С. И. Проблема правового идеала в русском либерализме. Екатеринбург, 2001.

жимость поставленных целей. Европейское, а также российское правовое сознание все дальше отходят от гегелевского понимания государства как «шестивия Бога на земле», приближаясь к другой крайности – восприятию его как «неизбежного зла»<sup>1</sup>. Он констатировал, что в современном обществе происходит разрушение сформированных в эпоху Просвещения идеалов, на смену периоду социального оптимизма приходит эпоха всеобщего разочарования, неверия во всемогущество права, его способность утвердить царство разума; правовое государство уже не воспринимается западной цивилизацией как высшая точка исторического развития, конечная цель нравственно-правового совершенствования<sup>2</sup>.

В более поздней работе «Об общественном идеале» П. И. Новгородцев развил мысль о последствиях кризиса правового сознания. Кризис означает не конец правовым исканиям, не отречение от прогрессивных устремлений, а поиск нового; это другая ступень в развитии нравственного сознания. По его мнению, крушение веры в социально-правовые идеалы предполагает «неизбежную замену идеи конечного совершенства началом бесконечного совершенствования»<sup>3</sup>. Речь идет о том, что необходимо отказаться от веры в возможность достижения земного рая, от попыток создания такой завершенной идеальной модели общественного устройства, которая раз и навсегда решит проблему социального прогресса, будет пригодной на все времена для всех народов. П. И. Новгородцев убежден в том, что подобного рода проекты реформирования общества представляют собой социальные утопии; они неосуществимы с точки зрения достижения их конечной цели; судьба каждого из них предсказуема – рано или поздно они будут отвергнуты человечеством. Сама идея создания универсальной модели общественного устройства, которая лишена недостатков, в своей основе является ущербной, нереализуема. Необходима иная философия прогресса, основанная на принципе бесконечности совершенствования, предполагающая способность человечества заглянуть за исторический горизонт, увидеть то, что скрыто за конкретными социальными событиями, фактами, процессами, что является вневременным, внеисторическим, абсолютным. Для этой философии главной задачей выступает не конструирование некой совершенной системы, обеспечивающей полную социальную гармонию, а установление высших, вечных нравственных ценностей, идеалов добра, определяющих исторический путь человечества от момента его зарождения и до заключительной стадии его развития.

Вместо бесконечной череды временных социальных идеалов российский правовед пытался открыть миру один, но абсолютный, он есть «последняя и окончательная ступень совершенства, далее которой идти некуда... Тут нет более ни страданий, ни вражды; нет борьбы и злобы, одним словом, нет ничего земного, условного, относительного»<sup>4</sup>. Достижение абсолютного идеала означает конец социальной истории, на этом развитие человечества завершается. Стремление к всеобщему идеалу составляет высшую цель, правду и смысл общественного бытия. В этом пункте его понимание социального идеала резко расходится со всеми предшествующими представлениями об историческом прогрессе.

Абсолютный идеал, по мысли П. И. Новгородцева, – это не организационная модель, не конкретный план будущего общественного устройства, а нравственно-целевой ориентир, определяющий траекторию социального развития. Таким ориентиром, целью и критерием социального прогресса он называл личность. В сфере общественной жизни не может быть другой высшей нормы, кроме той, которой должен руководствоваться человек в его личной жизни. Общество как союз лиц для П. И. Новгородцева не имеет собственного этического значения, свою нравственную ценность оно получает от личности. Безусловное значение личности предполагает наличие у нее свободы, без которой она не может существовать как нравственный субъект. Кроме того, по его мнению, принцип личности предполагает осуществление идей равенства и всеобщей солидарности: «Сводя полученные нами начала к краткой формуле, общественный идеал можно определить как принцип свободно-

<sup>1</sup> Новгородцев П. И. Кризис современного правосознания. М., 1909. С. 11–12.

<sup>2</sup> Там же. С. 15–16.

<sup>3</sup> Новгородцев П. И. Об общественном идеале. 2-е изд. Киев, 1919. Вып. 1. С. V.

<sup>4</sup> Там же. С. 30.

го универсализма. В этом понятии сразу выражается и равенство, и свобода лиц, и всеобщность их объединения, поскольку все это сочетается в идее свободной солидарности всех»<sup>1</sup>.

Сопоставляя сконструированный им абсолютный социальный идеал с временными, конкретно-историческими, П. И. Новгородцев приходил к выводу, что абсолютное осуществляется в относительном. Только вневременной, высший идеал может служить ориентиром для каждой конкретно-исторической цели; идеалы могут быть оправданы лишь в их соотношении с высшими нравственными началами. На любом этапе социального развития проявляется стремление к абсолютному, но оно не может осуществиться в полной мере, каждый шаг на пути прогресса – лишь относительное приближение к вечному идеалу; это закон исторического прогресса. Прогресс относительных явлений бесконечен, каждое из них имеет историческое обоснование, собственную ценность, начало и конец, но все их объединяет одно – причастность к Абсолюту. При этом абсолютное, идеальное состояние, по мнению ученого, не представляет собой некоей целостности, состоящей из совокупности относительных ступеней, пройденных человечеством по пути прогресса, не является оно и заключительной стадией данного процесса. Оно находится за пределами бесконечной череды постепенных восхождений, возвышается над ними; абсолютный идеал означает всеобщее преобразование социума, не количественное, а качественное изменение человеческого сознания, перерождение человека<sup>2</sup>.

Представления П. И. Новгородцева о социальном прогрессе в целом базируются на кантовско-гегелевских философских основаниях, однако отдельные положения учений немецких философов он переосмысливал и уточнял. В частности, он критиковал И. Канта за индивидуализм, который, по его мнению, препятствует переходу из субъективной в объективную этику, в сферу социально-правового общения. Мораль не должна быть отвлеченной нормой, она должна осуществляться как закон социальной жизни; в субъективном направлении И. Канта он видел угрозу отрицания необходимости общественного прогресса<sup>3</sup>. Данное замечание хотя и значимо, но не затрагивает сути кантовской теории прогресса, его понимания правового идеала. Для немецкого философа «право по идее должно быть справедливым и не может стать им вполне; оно должно вечно стремиться к усовершенствованию и никогда не может достигнуть полного совершенства»; кантовский «формальный принцип есть признание идеи вечного развития и совершенствования»<sup>4</sup>. Сопоставляя представления об идеале И. Канта и П. И. Новгородцева, нельзя не заметить их схожести.

Что касается гегелевских воззрений, то в них российский правовед обнаруживал другую крайность – тенденцию «к подчинению личного момента общественному и забвению той грани, которая должна лежать между идеей общественной организации нравственности и принципом нравственной автономии»<sup>5</sup>. По его мнению, правильное соотношение личного и общественного состоит в их взаимном признании и совместном существовании. Кроме того, в философии Гегеля, как замечал П. И. Новгородцев, есть стремление к завершенности, попытка придать идее прогресса законченную форму, но при этом упускается из вида безграничность нравственных перспектив<sup>6</sup>. Для немецкого философа идеал есть результат развития, он против беспочвенных, не воплощающихся в социальной жизни идеалов, ищет следы высшей нравственной идеи во всеобщей истории; именно поэтому учение Гегеля об идеальном государстве имеет не этический, а скорее политический характер.

Совершенно с иных позиций П. И. Новгородцев критиковал воззрения представителей исторической школы права, которые воспринимались им как оппозиционное учение. Он был принципиально не согласен с Ф. К. Савиньи, который настаивал

<sup>1</sup> Новгородцев П. И. Об общественном идеале. С. 73.

<sup>2</sup> Там же. С. 36. См. также: Новгородцев П. И. Из лекций по общей теории права. Часть методологическая. М., 1904. С. 101–102.

<sup>3</sup> Новгородцев П. И. Кант и Гегель в их учениях о праве и государстве. Два типических построения в области философии права. М., 1901. С. 104, 244.

<sup>4</sup> Там же. С. 145, 148.

<sup>5</sup> Там же. С. 245.

<sup>6</sup> Там же. С. 162.



на том, что исторический процесс осуществляется независимо от субъективной воли человека, индивидуального произвола; выступал категорически против исключения личности из исторического процесса, отрицания значения ее воли в развитии общества<sup>1</sup>. Также российский правовед возражал против наделения позитивного права высшим моральным авторитетом, считал, что нельзя игнорировать нравственную оценку принимаемых законов, а также правовых обычаев. Если для представителей исторической школы права главным источником права выступают национальное сознание, народный дух, отсюда прогресс права напрямую связывается с изменением сознания народа, то для П. И. Новгородцева в основе социально-правового прогресса лежит нравственная идея.

Историческая школа права отвергала естественно-правовое учение, нравственный идеал, она искала оправдание в том жизненном пути, который пройден народом; развитие права не происходит в связи с отвлеченной, абстрактной идеей, а обусловлено конкретной историей народа, его социальным бытом, традициями, обычаями, характером, убеждениями. Возражая на это, П. И. Новгородцев отмечал, что часто ход естественного развития народов прерывается насильственными захватами, завоеваниями, революциями, другими подобными событиями, поэтому идея органического развития права – скорее желаемое, чем действительное<sup>2</sup>. Историческая школа, не исключая в целом идеи прогресса, отводила законодателю и юридической науке лишь пассивную роль наблюдателей за развитием народного духа, что, с точки зрения П. И. Новгородцева, не соответствует действительности. Ученый полагал, что неверно приписывать роль непосредственного источника права аморфному, неформализованному народному сознанию. Кроме того, органическая теория, по мнению П. И. Новгородцева, является националистической, она не учитывает то общее, что составляет основу всех существующих правовых систем, не отражает рациональную природу права.

Рассматривая созданные человечеством системы представлений о будущем социальном устройстве, П. И. Новгородцев особое внимание уделял анализу и критике марксизма как одной из великих доктрин, имеющих огромное историческое значение. По его мнению, ни одно из обещаний земного рая не облакалось ранее в такую абсолютную форму бесспорных научных истин, «это целое мирозерцание, которое хочет быть новым исповеданием человека, заменить ему старую религию, заменить все, во что он верил и чем жил»<sup>3</sup>. Притягательность марксистской идеи – в том, что будущее человечества представлялось как состояние полной свободы, отсутствия всех видов угнетений, несправедливости, социального отчуждения, национальной и классовой вражды, семейного деспотизма; идеал земного мироустройства – единое, свободное и счастливое человечество, вырвавшееся из плена царства необходимости, создавшее не существовавшее ранее царство свободы.

По мнению П. И. Новгородцева, в марксизме Бог – это человек, познавший самого себя, ставший мерилем жизненных отношений, устроивший мир согласно требованиям своей природы, поэтому он не терпит другого Бога, стремится вытеснить другие религии, верования. Поскольку религия есть вздох угнетенного сознания, «опиум народа», ее уничтожение как иллюзорного счастья есть условие действительного счастья; поэтому для Маркса борьба с религией стала лозунгом борьбы с общественной несправедливостью, с политикой угнетения и деспотизма<sup>4</sup>. При этом сам марксизм стал своего рода новой религией, новой верой человечества.

Маркс, по убеждению российского правоведа, придавал своему общественному идеалу абсолютный смысл; «марксизм не был бы марксизмом, если бы он не возвещал безусловного разрешения всех задач человеческой жизни», он «обещал спасти мир и силою этого обещания воспламенял сердца»<sup>5</sup>. Маркс как создатель новой системы социального мироустройства – не только ученый, но и вождь, пророк. В его

<sup>1</sup> Новгородцев П. И. Историческая школа юристов, ее происхождение и судьба. Опыт характеристики исторической школы Савинья в их последовательном развитии. М., 1896. С. 84.

<sup>2</sup> Там же. С. 88–89.

<sup>3</sup> Новгородцев П. И. Об общественном идеале. С. 153.

<sup>4</sup> Там же. С. 157.

<sup>5</sup> Там же. С. 160.



доктрине совмещаются научные постулаты, непреложные истины и обещания утешить страждущих, угнетенных, бесправных, ищущих защиты от несправедливости, разрешить существующие социальные проблемы. «Классический марксизм был силен именно тем, что утверждал свои утопические построения на научном фундаменте. Он представляет собою редкое и невиданное сочетание революционного утопизма и научной методичности»<sup>1</sup>.

Критическое отношение П. И. Новгородцева к утопическим социально-правовым проектам, попыткам создать земной рай, его стремление выйти за рамки брэнной социальной действительности, за исторический горизонт сформировались и стали достоянием общественности в тот период, когда в России взаимная ненависть, социальное напряжение достигли апогея. Ученый, исповедующий нравственный подход к пониманию права, очевидно, не мог игнорировать те процессы, которые происходили в обществе. Своего рода возвращением на грешную землю с вершин Абсолюта стала его работа «Право на достойное человеческое существование». В ней он признался в том, что только провозглашения общего нравственного принципа недостаточно; чтобы он не остался лишь добрым пожеланием, из него должны вытекать конкретные юридические следствия. Одним из таких следствий, по его мнению, должны быть признание и законодательное закрепление права на достойное существование как символа веры современного правосознания<sup>2</sup>.

Право на достойное существование предполагает расширение существующих границ правового регулирования: государство должно не только охранять свободу личности, но и обеспечивать материальные условия человеческой жизни. П. И. Новгородцев признавал, что потребности, интересы человека слишком разнообразны и потому сложно определить границу достойного существования. Однако право способно, исходя из конкретных общественно-экономических условий, установить уровень жизни, который должен стать социальной нормой. По его мнению, право человеческой личности должно оцениваться выше права собственности, во имя человеческого достоинства допустимо отказаться от идеи неотчуждаемой собственности<sup>3</sup>. В состав права на достойное человеческое существование П. И. Новгородцев предлагал включить право на труд, признаваемое многими его современниками-юристами утопией, право на создание профессиональных союзов, право на социальное обеспечение тех, кто не способен трудиться в силу болезни, старости, юного возраста, а также по другим причинам. Так, по его мнению, высокая нравственная идея может получить конкретное юридическое воплощение.

*Достоинства и недостатки теории прогресса П. И. Новгородцева.* Теория социального прогресса П. И. Новгородцева базируется на мощном философском фундаменте, на основательном изучении бесконечного множества произведений социологов, правоведов, политологов. Сам автор продемонстрировал широчайший кругозор и колоссальную научную эрудицию. Его огромной заслугой является постановка вопроса об абсолютном идеале, о необходимости оценивать социальный прогресс не только в конкретно-исторических рамках, но и исходя из высших, вневременных критериев. Также следует отметить значение проведенного им анализа состояния европейского и российского правосознания XVIII, XIX и начала XX в., выявления причин кризиса идеи социально-правового прогресса и возможных путей выхода из него.

Однако выдвигаемый П. И. Новгородцевым социальный идеал не вполне социален, он характеризует не общество как таковое, а индивида как свободного, равного и испытывающего чувство солидарности субъекта. Данный идеал является слишком аморфным, неопределенным, вместо описания последней ступени совершенства, далее которой идти некуда, где нет ни страданий, ни вражды, ни борьбы и злобы, он предлагал человечеству нечто малосодержательное. В отличие от идеалов деятелей эпохи Просвещения, его мыслительная конструкция не мотивирует людей на позитивные действия, преобразования, а социальный идеал, который не вызывает стремления к действию, на наш взгляд, не является таковым.

<sup>1</sup> Новгородцев П. И. Об общественном идеале. С. 168.

<sup>2</sup> Новгородцев П. И. Право на достойное человеческое существование // О праве на существование. Социально-философские этюды П. И. Новгородцева, И. А. Покровского. СПб.; М., 1911. С. 3.

<sup>3</sup> Там же. С. 10.

Слабым местом в конструкции общественного идеала П. И. Новгородцева представляется пункт о социальной солидарности. Как он сам отмечал, идея солидарности, хотя и существует со времен О. Конта, не отличается надлежащей определенностью<sup>1</sup>. Более того, в лекциях по общей теории права он признавал, что понятие солидарности «не есть ни социальный закон, ни объективное состояние социальных явлений... это – не более, как наша субъективная категория, как построение нашей мысли»<sup>2</sup>. И эту субъективную категорию он помещал в конструкцию абсолютного идеала!

Кроме того, российский правовед, пытаясь покончить с прежней философией социального прогресса, сосредоточенной на исторически конкретной действительности, на решении актуальных проблем, стоящих перед человечеством, так и не смог до конца осуществить свою задачу. Его проект конституционного закрепления в дореволюционной России права на достойное существование служит тому подтверждением. Для юриста, нацеленного на правовой прогресс, важно не только то, что находится за правовым горизонтом, но и то, что лежит «под ногами», что нуждается в совершенствовании сегодня.

Конструируя свой абсолютный социальный идеал, П. И. Новгородцев прикрывался кантовским щитом априорности нравственной идеи, т. е. знания, существующего независимо от полученного до него опыта. Однако, согласно Канту, изначально в человеке заложены позитивные (нравственные) и негативные (стремление к уединению, эгоизм) задатки. Если следовать его тезису, то априорно в сознании человека существуют две идеи: нравственного и безнравственного развития (абсолютного эгоизма, всемирного господства). На каком основании мы можем утверждать, что будущее человечества – непременно торжество нравственной идеи? Вся история человечества – это борьба двух равноценных начал: идеи свободы и идеи господства (власти). Пока в этой борьбе торжествует идея власти.

Другой крупнейший российский правовед, историк римского права<sup>3</sup>, цивилист и теоретик права – И. А. Покровский. Его работы наши современники относят к числу «самых блистательных произведений юридической науки», ставят их в один ряд с трудами Р. Иеринга, Л. Дюги, Ж. Рипера, Г. Кельзена<sup>4</sup>. Как отмечал Н. Н. Полянский, И. А. Покровский «был красотою и гордостью русской науки... и ее надеждой»<sup>5</sup>. Его представления о правовом прогрессе, о социально-правовом развитии России даже по прошествии века не утратили актуальности, а некоторые идеи до сих пор опережают время.

Позицию И. А. Покровского в отношении социально-правового прогресса можно охарактеризовать как особую версию теории восходящего развития общества. По его мнению, история гражданского права свидетельствует о единстве всемирно-исторического развития и «неустранимой тенденции народов к взаимному общению на почве одинаковых правовых норм... Универсализм – основная историческая линия гражданского права»<sup>6</sup>. Однако его представления о правовом универсализме не следует квалифицировать как продолжение линейной теории права. В статье «Естественно-правовые течения в истории гражданского права» он отмечал наличие разнонаправленных движений в правовой сфере (своего рода приливов и отливов), когда на смену естественно-правовым устремлениям приходят позитивистские течения, а затем совершается новый круговорот. Он утверждал, что «история юриспруденции есть непрерывное движение вверх, непрерывное восхождение к вершине познания, но только восхождение не по прямой линии, а *зигзагообразное*. Между двумя мыс-

<sup>1</sup> Новгородцев П. И. Кризис современного правосознания. С. 14.

<sup>2</sup> Новгородцев П. И. Из лекций по общей теории права. Часть методологическая. С. 76.

<sup>3</sup> Покровский И. А. Роль римского права в правовой истории человечества и в современной юриспруденции // Ученые записки Юрьевского университета. Юрьев, 1894. Т. 3. С. 1–30; *Его же*. Право и факт в римском праве. Киев, 1898; *Его же*. История римского права. СПб., 1913.

<sup>4</sup> Маковский А. Л. Выпавшее звено // Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. Изд. 3-е, стереотип. М., 2001. С. 3.

<sup>5</sup> Полянский Н. Н. Иосиф Алексеевич Покровский (Личность покойного и его труды) // Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. С. 342.

<sup>6</sup> Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. С. 59.

ленными линиями – линией положительного и линией естественного права – юридическая мысль движется вверх, периодически обращаясь то к одной, то к другой, но каждый раз, при каждом новом повороте поднимаясь все выше и выше над теми пунктами, на которых она была раньше»<sup>1</sup>.

И. А. Покровский полагал, что причина неистребимости естественно-правовых представлений кроется в самой природе права, в том, что оно регулирует, координирует человеческое поведение, действия и поступки людей, следовательно, предполагает необходимость установления социальных целей. Естественно-правовые идеи обладают мощным мотивационным потенциалом, они обращены не к сознанию, а скорее непосредственно к воле индивидов, представляют собой такую социальную силу, которая способна приводить в движение людские массы.

И. А. Покровский выделял четыре естественно-правовые волны в мировой истории. Первая зародилась в Древней Греции (в греческой философии), затем достигла Древнего Рима, оказав заметное влияние на сознание римских юристов. Вторая волна возникла в период Средневековья в сочинениях богословов, философов, затем постглоссаторов (комментаторов), воззрения которых И. А. Покровский оценивал как философскую юриспруденцию, формулирующую правовые положения из общих понятий и принципов, естественно-правовых начал. Третья волна, появившаяся в XVII–XVIII вв. (эпоха Просвещения), затмила все предыдущие, оказалась самой мощной, разрушила феодализм и абсолютизм (последствия ее наиболее заметны в публичном праве, в меньшей степени – в частном). Наконец, четвертая волна возникла во второй половине XIX в. как оппозиционное течение, противостоящее исторической школе права.

Борьба естественно-правовых и позитивистских воззрений в мировой истории, по мнению российского правоведа, есть следствие «двоякой» природы права, наличия в нем «сущего» и «должного», фактического и идеального. Нельзя отказаться от позитивного права как фундамента законности, прочности, стабильности правового порядка, но нельзя также отречься от естественно-правовых идеалов как одухотворяющего начала, внутреннего идейно-мотивационного стержня права. Он стремился не к разделению и противопоставлению этих двух начал, а к их синтезу, к тому, чтобы правовой «дух» объединить с правовой «плотью».

И. А. Покровский признавал бесспорным историческим фактом теснейшую связь между экономическим развитием, становлением высших форм хозяйственной деятельности и использованием частноправовых принципов, начал регулирования общественных отношений. Осуществление правовых идеалов свободы и равенства – в этом он видел социально-правовой прогресс человечества. Однако в XX в. в связи с расширением и углублением пропасти между бедными и богатыми, классовой борьбой, мощными социальными потрясениями, развитием движения, именуемого «социализм», встал вопрос: быть или не быть частному, гражданскому праву? На смену социально-правовому порядку, основанному на частной инициативе, свободной конкуренции, формальном равенстве, приходит публично-правовой строй, в котором право собственности на орудия и средства производства будет принадлежать обществу, где должна функционировать система централизованного государственного регулирования хозяйственной сферы, планирования экономической деятельности<sup>2</sup>.

Свое отношение к формирующемуся на принципах классовой вражды политико-правовому строю И. А. Покровский сформулировал в 1918 г. в статье «Перуново заклятие». С его точки зрения, речь идет не об изменении траектории прогресса – с частноправовой на публично-правовую, а о разрушении правовых основ, самой идеи права. Классовая борьба вылилась в ненависть ко всем тем, кто «не с нами», были отвергнуты права иных социальных групп, классов, вместо цивилизованного правового решения накопившихся социальных проблем навязывалась диктатура одной социальной группы над другими. Правопорядок и государство во имя политических амбиций оказались растерзанными в клочья, произошел социальный разрыв, в ре-

<sup>1</sup> Покровский И. А. Естественно-правовые течения в истории гражданского права // Цивилистическая практика. 2007. Вып. 1. С. 55.

<sup>2</sup> Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. С. 44–46.



зультате которого народ как социальное единство и политико-правовая целостность перестал существовать<sup>1</sup>.

Важнейшую роль в процессе всемирно-исторического развития И. А. Покровский отводил субъектам права как творцам права, исходным центрам правовой сферы. Среди субъектов он различал индивидов и производных от них юридических лиц. При этом именно конкретный человек как правовая личность составляет, по его убеждению, конечную цель гражданского права<sup>2</sup>. Не фигура абстрактного, типового, «гражданского» человека, представляющего некоторую совокупность средних качеств, свойств индивидов, участвующих в правовых отношениях, а самобытная, неповторимая правовая личность – главный ориентир для всех правовых построений. Если в примитивных социальных системах индивиды по своим потребностям, интересам мало отличаются друг от друга, то с развитием общества индивидуализация усиливается. Законодатель и судебная система должны обеспечить всемерную защиту личности, ее творческих способностей, «право чудака на существование»<sup>3</sup>. Право, по мнению ученого, обязано поспевать за развитием личности, не должно «утюжить» ее посредством принудительных нормативных шаблонов, законодательных типизаций и усреднений.

Данная идея с точки зрения теории правового прогресса представляется весьма ценной. В юридической науке остался почти не замеченным тот «коперниковский переворот», который произошел в отношении понимания субъекта права. Если в Античности, в римском праве субъект права – это прежде всего имущественный центр, «служитель» собственности, ценность которого определялась не внутренними качествами, а имущественными владениями, то в эпоху Просвещения в рамках естественно-правового учения полюса меняются, на передний план выходят внутренние качества, способности правовой личности. Развивающаяся и осознающая себя индивидуальность требует возможности правового самоопределения, юридической самоидентификации, ее не устраивает существующее положение, когда кто-то за нее определяет ее как правовую персону. Данная тенденция получила системное осмысление в теории И. Канта, затем в психологической теории права Л. И. Петражицкого. И. А. Покровский идею правовой самооценности и самоидентификации личности довел до логического завершения, установив для законодателя, судебной системы конкретный ориентир, к которому необходимо стремиться в русле концепции правового прогресса. В Советском Союзе возможность закрепления «права чудака на существование» исключалась, поскольку власть отрицала частное право как таковое, да и в современной России эта идея еще не укоренилась в юридическом сознании, зато в западной правовой культуре она уже во второй половине XX и в XXI в. стала одним из ключевых правовых принципов<sup>4</sup>.

И. А. Покровский был убежден в том, что, несмотря на ошибочно поставленные кем-то цели или выбранные для их достижения неадекватные правовые средства, общие тенденции социально-правового развития останутся неизменными: «Повинуясь некоторому общему закону человеческого прогресса, право будет идти неуклонно вперед, стремясь к своей конечной цели – солидарности свободных личностей»<sup>5</sup>. Под солидарностью он понимал социальное сплочение, взаимопомощь между людьми в случае нужды, голода, стихийных и иных бедствий; в отношениях собственности – ограничение прав собственника во имя социальных интересов (вплоть до «социализации» собственности); в трудовых отношениях – защиту от эксплуатации «экономически слабых»; в наследственных отношениях – ограничение свободы завещательных распоряжений посредством установления обязательных долей, государственных пошлин и т. д. Особое значение в контексте идеи социальной солидарно-

<sup>1</sup> Покровский И. А. Перуново заклъятъе // Из глубины: сб. ст. о русской революции. 2-е изд. Париж, 1967. С. 269–284.

<sup>2</sup> Покровский И. А. Абстрактный и конкретный человек перед лицом гражданского права // Вестник гражданского права. 1913. № 4. С. 32.

<sup>3</sup> Там же. С. 46.

<sup>4</sup> Например, Федеральный конституционный суд Германии, руководствуясь данной идеей, принял решение о признании наряду с мужским и женским также «третьего пола» (В Германии официально признали «третий пол» // Интерфакс. 2017. 8 нояб. URL: <http://www.interfax.ru/world/586608>).

<sup>5</sup> Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. С. 87.

сти российский правовед придавал институту правового страхования (обязательного и добровольного), целью которого было разделение возможных рисков возникновения негативных последствий, причинения имущественного вреда в результате осуществления профессиональных и иных видов деятельности, а также природных катаклизмов, бытовых травм, увечий.

Процесс эволюции права, по мнению И. А. Покровского, предполагает, с одной стороны, возрастание духовной свободы человека (сохранение и укрепление частноправовых начал в данной сфере), с другой – сплочение, солидарность в хозяйственной жизни, возрастание в ней регулирующей деятельности государства. Он отводил государству в новых социально-правовых условиях особую роль социального «опекуна», «попечителя» для своих граждан. Оно, вытеснив из социально-правовой сферы родовые, общинные, цеховые и иные союзы, должно возложить на себя ранее осуществляемую ими функцию социальной заботы, помощи своим членам. В статье «Право на существование» он предлагал юридически закрепить необходимый минимум того, что должно обеспечить государство человеку для его существования<sup>1</sup>. В отличие от П. И. Новгородцева, который предлагал установить право на «достойное существование», И. А. Покровский рассматривал право на существование в более узком, но зато более строгом, юридическом смысле<sup>2</sup>.

В 1914 г. под впечатлением от безумной бойни, развязанной между народами Европы, он написал статью «Сила или право?», в которой вновь возвратился к анализу исходных критериев социально-правового прогресса, но уже на уровне международного правопорядка. Сила или право должны определять международные отношения? Могут ли государства игнорировать международный правопорядок, быть полностью суверенными, независимыми друг от друга, от нравственных принципов, правовых норм? Он категорически возражал против того, чтобы в качестве фактора социального прогресса рассматривать по аналогии с животным миром борьбу за существование, в том числе в форме войны между государствами, народами<sup>3</sup>. По его мнению, война ведет не к «отбору лучших», а к биологическому регрессу народа, его нравственной деградации. Необходимо положить конец господству силы в международных отношениях, насильственному угнетению наций; жизнь человечества должна быть построена на разумных и нравственных началах. Главный враг, которого необходимо победить в войне, – это не Германия как таковая, а пещерное, биологическое мирозерцание человека; таким образом, речь идет о чем-то большем, универсальном, присущем не только отдельной германской нации, но и другим народам. Целью борьбы является не плоть, а души, сердца людей, их правосознание<sup>4</sup>.

Идею внешнеправового ограничения произвола государств И. А. Покровский позднее развил в работе «Государство и человечество». Мировая война переполнила чашу человеческого терпения, пробудила совесть, правовое сознание народов, подтолкнула к осознанию необходимости разумного и эффективного регулирования международных отношений<sup>5</sup>. Эгоизм государств, по его убеждению, следует ограничить, они должны неукоснительно соблюдать правовые нормы, а также принятые на себя обязательства, подчиняться международному правопорядку. Над ними должна быть создана высшая правовая инстанция – правовая организация всего человечества, система общечеловеческого права и общечеловеческого суда, где в качестве истца наряду с коллективными субъектами мог бы выступать отдельный человек со своими юридическими требованиями против суверена<sup>6</sup>.

*Достоинства и недостатки концепции правового прогресса И. А. Покровского.* К числу несомненных достоинств концепции правового прогресса российского ученого можно отнести научную глубину, системность, теоретико-философский уровень и высокий нравственный потенциал его правовых идей. Удивительно, как историк

<sup>1</sup> Покровский И. А. Право на существование // О праве на существование. Социально-философские этюды П. И. Новгородцева, И. А. Покровского. СПб.; М. 1911. С. 35.

<sup>2</sup> Там же. С. 43.

<sup>3</sup> Покровский И. А. Сила или право? // Юридический вестник. 1914. Кн. VII–VIII (отд. оттиск). С. 5.

<sup>4</sup> Там же. С. 11.

<sup>5</sup> Покровский И. А. Государство и человечество. М., 1919. С. 39.

<sup>6</sup> Там же. С. 45.

античного (римского) права смог совершить сложнейшее восхождение сначала к вершинам современной цивилистики, а затем – теории и философии права. Он в одном лице и выдающийся историк, и цивилист, и теоретик, философ права. Из далекого правового прошлого в настоящее и будущее – такой непростой путь избрал для себя И. А. Покровский. В своих изысканиях он не ограничивался историческими фактами, событиями, стремился в круговороте разных течений открыть внутренние закономерности, найти логическое обоснование происходящих процессов.

Как и П. И. Новгородцев, он рассматривал процесс правового развития не с технико-юридических, а с нравственно-правовых позиций. Для него, в отличие от многих его предшественников, «мерой всех вещей», конечной целью права является не абстрактный человек, тем более не норма и не закон, а конкретная, самобытная правовая личность, «чужак» с его неповторимыми особенностями. Правовой прогресс заключается в развитии правовых личностей, в их нравственно-правовом возвышении, совершенствовании. Все остальные элементы (нормативно-правовые институты, судебные инстанции, правоприменительные решения, договоры и т. д.) имеют в этом процессе лишь служебный характер. Сувереном в правовой системе координат является не государство, а правовая личность, она есть высшая правовая ценность, в ней надо искать главные ориентиры для определения критериев правового прогресса и его общей траектории.

На фоне сформировавшейся в 1920–1930 гг. «пролетарской юриспруденции» с ее уничижительным отношением к личности, правам человека, правовому прогрессу, оправданием диктатур, неправового насилия фигуры И. А. Покровского и П. И. Новгородцева – как два айсберга дореволюционной правовой культуры в океане бездуховности. Изучение их творческого наследия позволяет не только оценить масштаб каждого из них, но и осознать ту нравственно-правовую катастрофу, которая произошла в стране в начале XX в., когда в результате социальных потрясений российская правовая наука и общество лишились исходного фундамента, системы нравственно-правовых ценностей и своей культурной элиты.

Что касается недостатков концепции социально-правового прогресса И. А. Покровского, то в его концепции восходящего развития, как и в линейной теории, не учитывается волевой фактор, возможное отсутствие у человечества стремления идти по пути прогресса. Если у людей нет желания прогрессировать, осуществлять правовые идеалы, то «общий закон человеческого прогресса» – это не их закон. XX век наглядно показал, что даже самые «цивилизованные народы» легко могут свернуть с пути правового прогресса, отречься от высоких правовых идеалов, впасть в варварство. Животные инстинкты, жажда мирового господства способны перевесить нравственно-правовые мотивы, культурные «табу» общественного сознания, и тогда на смену социальному прогрессу приходят правовая деградация, регресс.

Отстаиваемая российским правоведом идея синтеза естественного и позитивного права представляется весьма ценной, однако И. А. Покровский не предложил механизм ее практической реализации. Для ее осуществления необходимы не просто призывы к законодателю и судебной системе двигаться в данном направлении, а совершенно иная, отличная от современной, организация правотворческой и судебной деятельности, другие правовые технологии создания норм и разрешения социальных конфликтов, а также новая когорта юристов, основывающихся не на принципах политической коммуникации (власти и подчинения), а на системе правовых ценностей, естественно-правовых идеалов.

Идея социальной солидарности как одна из главных в концепции правового прогресса И. А. Покровского также вызывает возражения. Какая может быть солидарность между покупателем и продавцом, арендатором и арендодателем, хранителем и поклажедателем? В частноправовой сфере каждый преследует свой особый интерес, собственную выгоду. Требовать от покупателя, чтобы он во имя солидарности с продавцом купил товар дороже, чем он стоит, а от продавца – чтобы он продал вещь дешевле ее себестоимости, – значит разрушить хозяйственную сферу, имущественный оборот. В этом смысле идея общественной солидарности скорее политическая, чем правовая, она нарушает принципы частноправовой коммуникации, приводит не к прогрессу, а к социально-правовому регрессу.



Когда социально-правовой прогресс усматривается то в системе децентрализации правового регулирования, в полной свободе «от звезд до преисподней», как в Древнем Риме, то в жесткой централизации, «социализации» жизни (советский строй) – это крайности, правовой радикализм. Дореволюционные юристы предпочитали причинами социальных потрясений начала XX в. считать скорее политиков, чем себя и законодателей, которые посредством кардинальных правовых реформ разрушили общинный уклад и тот тип правосознания, на котором строилась российская государственность. По сути, патриархальный строй был взорван изнутри, а революция – лишь следствие данного процесса. После 1917 г. был взят за основу прямо противоположный правовой подход, другая крайность, когда государство не признавало ничего частного, все отношения строились на публичных началах. Следствием применения этой крайности стала еще одна социальная катастрофа – крах Советского Союза.

Может быть, нужно не измерять правовой прогресс одномерной линейкой частного эгоизма или оторванного от граждан абстрактного публичного интереса, а видеть наше правовое будущее в совмещении двух начал?

### Список литературы

В Германии официально признали «третий пол» // Интерфакс. 2017. 8 нояб. URL: <http://www.interfax.ru/world/586608>.

*Глушкова С. И.* Проблема правового идеала в русском либерализме. Екатеринбург, 2001.

*Маковский А. Л.* Выпавшее звено // *Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права. Изд. 3-е, стереотип. М., 2001.

*Новгородцев П. И.* Из лекций по общей теории права. Часть методологическая. М., 1904.

*Новгородцев П. И.* Историческая школа юристов, ее происхождение и судьба. Опыт характеристики основ школы Савиньи в их последовательном развитии. М., 1896.

*Новгородцев П. И.* Кант и Гегель в их учениях о праве и государстве. Два типических построения в области философии права. М., 1901.

*Новгородцев П. И.* Кризис современного правосознания. М., 1909.

*Новгородцев П. И.* Об общественном идеале. 2-е изд. Киев, 1919. Вып. 1.

*Новгородцев П. И.* Право на достойное человеческое существование // О праве на существование. Социально-философские этюды П. И. Новгородцева, И. А. Покровского. СПб.; М., 1911.

*Покровский И. А.* Абстрактный и конкретный человек перед лицом гражданского права // Вестник гражданского права. 1913. № 4.

*Покровский И. А.* Государство и человечество. М., 1919.

*Покровский И. А.* Естественно-правовые течения в истории гражданского права // Цивилистическая практика. 2007. Вып. 1.

*Покровский И. А.* История римского права. СПб., 1913.

*Покровский И. А.* Перуново заклътье // Из глубины: сб. ст. о русской революции. 2-е изд. Париж, 1967.

*Покровский И. А.* Право и факт в римском праве. Киев, 1898.

*Покровский И. А.* Право на существование // О праве на существование. Социально-философские этюды П. И. Новгородцева, И. А. Покровского. СПб.; М., 1911.

*Покровский И. А.* Роль римского права в правовой истории человечества и в современной юриспруденции // Ученые записки Юрьевского университета. Юрьев, 1894. Т. 3.

*Покровский И. А.* Сила или право? // Юридический вестник. 1914. Кн. VII–VIII (отд. оттиск).

*Полянский Н. Н.* Иосиф Алексеевич Покровский (Личность покойного и его труды) // *Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права. Изд. 3-е, стереотип. М., 2001.

### References

*Glushkova S. I.* Problema pravovogo ideala v rusском liberalizme. Ekaterinburg, 2001.

*Makovskii A. L.* Vypravshhee zveno // *Pokrovskii I. A.* Osnovnye problemy grazhdanskogo prava. Izd. 3-e, stereotip. M., 2001.

*Novgorodtsev P. I.* Istoricheskaya shkola yuristov, ee proiskhozhdenie i sud'ba. Opyt kharakteristiki osnov shkoly Savin'i v ikh posledovatel'nom razvitii. M., 1896.

*Novgorodtsev P. I.* Iz lektzii po obshchei teorii prava. Chast' metodologicheskaya. M., 1904.

*Novgorodtsev P. I.* Kant i Gegel' v ikh ucheniyakh o prave i gosudarstve. Dva tipicheskikh postroyeniya v oblasti filosofii prava. M., 1901.

*Novgorodtsev P. I.* Krizis sovremennogo pravosoznaniya. M., 1909.

*Novgorodtsev P. I.* Ob obshchestvennom ideale. 2-e izd. Kiev, 1919. Vyp. 1.

*Novgorodtsev P. I.* Pravo na dostoinoe chelovecheskoe sushchestvovanie // O prave na sushchestvovanie. Sotsial'no-filosofskie etyudy P. I. Novgorodtseva, I. A. Pokrovskogo. SPb.; M., 1911.

*Pokrovskii I. A.* Abstraktnyi i konkretnyi chelovek pered litsom grazhdanskogo prava // Vestnik grazhdanskogo prava. 1913. № 4.

*Pokrovskii I. A.* Estestvenno-pravovye techeniya v istorii grazhdanskogo prava // Tsivilisticheskaya praktika. 2007. Vyp. 1.

*Pokrovskii I. A.* Gosudarstvo i chelovechestvo. M., 1919.

*Pokrovskii I. A.* Istoriya rimskogo prava. SPb., 1913.

*Pokrovskii I. A.* Perunovo zaklyat'e // Iz glubiny: sb. st. o russkoi revolyutsii. 2-e izd. Parizh, 1967.

*Pokrovskii I. A.* Pravo i fakt v rimskom prave. Kiev, 1898.

*Pokrovskii I. A.* Pravo na sushchestvovanie // O prave na sushchestvovanie. Sotsial'no-filosofskie etyudy P. I. Novgorodtseva, I. A. Pokrovskogo. SPb.; M. 1911.

*Pokrovskii I. A.* Rol' rimskogo prava v pravovoi istorii chelovechestva i v sovremennoi yurisprudentsii // Uchenye zapiski Yur'evskogo universiteta. Yur'ev, 1894. T. 3.

*Pokrovskii I. A.* Sila ili pravo? // Yuridicheskii vestnik. 1914. Kn. VII–VIII (otd. ottisk).

*Polyanskii N. N.* Iosif Alekseevich Pokrovskii (Lichnost' pokoinogo i ego trudy) // *Pokrovskii I. A.* Osnovnye problemy grazhdanskogo prava. Izd. 3-e, stereotip. M., 2001.

V Germanii ofitsial'no priznali «tretii pol» // Interfaks. 2017. 8 noyab. URL: <http://www.interfax.ru/world/586608>.

## ПРЕДЕЛЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА

### Домченко Артем Сергеевич

Преподаватель кафедры теории и практики управления  
Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург),  
кандидат юридических наук,  
e-mail: artem.domchenko@yandex.ru

*На основе анализа законодательства, подзаконных нормативных правовых актов, практики высших судебных органов и научных источников исследуются роль и значение современного административного нормотворчества, выявляются его пределы. Автор указывает на фактически окончательное стирание границ между законом и административным актом: первый приобрел характер мгновенного реагирования, утратил ценностное содержание и больше не претендует на универсальность, а второй заявил о себе как всеобщем регуляторе, приказании, превосходящем закон. Отмечается, что когда обыденное законодательство становится бессильным в нетипичных ситуациях, а документы и нормы деятельности перестают совпадать, приоритетное значение приобретают акты публичного управления. Автор приходит к выводу, что в ординарных ситуациях административное нормотворчество последовательно ограничивается видами его субъектов, их компетенцией, объектом нормотворчества, ситуацией в сфере публичного управления.*

*Ключевые слова: закон, нормативный административно-правовой акт, пределы административного нормотворчества*

## LIMITS OF ADMINISTRATIVE RULE-MAKING

### Domchenko Artem

Lecturer, Ural State Law University (Yekaterinburg), candidate of legal sciences,  
e-mail: artem.domchenko@yandex.ru

*The article examines the role and the importance of current administrative rule-making and identifies its limits, based on the analysis of legislation, by-laws, the practice of higher judicial bodies, and scientific sources. The author mentions that the line between the law and the administrative act has been finally blurred: the former has acquired the character of an instant response, lost its values content and no longer claims to universality, and the latter has represented itself as a universal regulator that exceeds the law. It is shown that when the ordinary legislation becomes powerless in atypical situations, and documents and rules no longer coincide with each other, the acts of public administration will take priority. The author concludes that, in ordinary situations, the administrative rule-making is consistently limited by the types of its subjects, their competence, the object of rule-making, and the public administration situation.*

*Key words: law, administrative act, limits of administrative rule-making*

Мировая практика административного нормотворчества последнего столетия демонстрирует ряд устойчивых тенденций, связанных с повышением роли и значения данной деятельности, увеличением объема подзаконного регулирования. Небезосновательно теоретики права утверждают, что в XX в. во многих странах «...система источников права претерпела эволюцию от фетишизации закона в сторону повышения роли актов исполнительной власти... Такая эволюция отражает стремление преодолеть нередкое отставание законодательства от быстро изменяющихся общественных



условий»<sup>1</sup>. Также «нужно отдавать отчет в том, что посредством законов всех вопросов не решить, все отношения не урегулировать»<sup>2</sup>, а «...обойтись без ведомственного правотворчества невозможно. И это касается не только России, но и других государств. Историческая тенденция такова, что роль, объем и масштаб ведомственного правотворчества увеличиваются, и чем дальше, тем больше»<sup>3</sup>. На основе анализа Федерального закона от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации» и данных Департамента оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России за 2013 год А. Ф. Ноздрачев констатирует: «Значительная часть полномочий Правительства РФ в области правового регулирования отношений в сфере управления и предоставления услуг передана ФОИВ (федеральным органам исполнительной власти. – А. Д.), что повлекло увеличение объема их нормативных правовых актов в 2,5 раза»<sup>4</sup>.

Посредством нормативных административно-правовых актов конкретизируются (детализируются, специализируются) нормы актов более высокой юридической силы, как правило, законодательных, в результате чего последние нередко «поднастраиваются», «подправляются» не только применительно к нормируемой деятельности, но и содержательно. Как указал Конституционный Суд РФ, «многие законы, подвергнутые конституционной проверке, нуждаются в конкретизации, детализации, а иногда и в коренном обновлении используемых в них понятий»<sup>5</sup>. Также «правовое регулирование должно отвечать общеправовым требованиям определенности, ясности и непротиворечивости, которые понимаются субъектами правоотношений (как механизм действия такого регулирования) как из содержания конкретного нормативного положения, так и из системы нормативных положений, находящихся в очевидной взаимосвязи»<sup>6</sup>. Конституционный Суд РФ неоднократно указывал (на примере постановлений Правительства РФ) на подзаконный характер и необходимую связь с законом нормативных актов органов исполнительной власти, исходя из смысла которых должен пониматься и смысл самого закона<sup>7</sup>.

Сложно переоценить роль и значение административного нормотворчества для российской правовой системы. Однако его всеобъемлющий характер не может быть неконтролируемым и неопределенным, безграничным. Ввиду сказанного необходимо как теоретически уяснить, так и на практике установить пределы нормотворческой деятельности органов публичного управления, так как недостаточно сказать, что нормативные административно-правовые акты должны приниматься на основании и во исполнение Конституции России, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ (в последних двух случаях также принимаются административные акты). Во-первых, можно принимать одни акты на основании и во исполнение других, но при этом выходить за пределы компетенции, сферы и ситуации публичного управления, нарушая различные порядки, режимы и нормы. Во-вторых, нельзя забывать о феномене автономности административного нормотворчества, для которого должны быть установлены разумные границы.

В то же время, рассуждая о границах (пределах) административного нормотворчества, стоит сделать методологическую оговорку. В современном мире категорически

<sup>1</sup> Проблемы общей теории права и государства: учеб. для вузов / под ред. В. С. Нерсесянца. М., 2004. С. 285.

<sup>2</sup> Там же. С. 467.

<sup>3</sup> Шмакова Н. С. Ведомственное правотворчество: понятие и формы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. URL: <https://www.dissercat.com/content/vedomstvennoe-pravotvorchestvo-ponyatie-i-formy> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>4</sup> Ноздрачев А. Ф. Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации // Законодательство и экономика. 2014. № 10. С. 7–47.

<sup>5</sup> Информация «Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2013–2015 годов)» (одобрена решением Конституционного Суда РФ от 23 июня 2016 г.).

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 10 ноября 2016 г. № 23-П.

<sup>7</sup> См., например: определения Конституционного Суда РФ от 11 июля 2006 г. № 269-О; от 13 октября 2009 г. № 1351-О-О.

неверным будет понимание ограничителей функции (деятельности) публичной администрации исключительно как непреодолимых и раз и навсегда установленных, поскольку фактически произошло окончательное стирание демаркационных рамок между законом и административным актом<sup>1</sup>: первый приобрел характер мгновенного реагирования, утратил ценностное содержание и перестал претендовать на универсальность<sup>2</sup>, а второй заявил о себе как всеобщем регуляторе, приказании, превосходящем закон (к примеру, подзаконный акт может десятилетиями действовать вместо закона, который не принимается; регулирование общественных отношений может осуществляться указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ в отсутствие законодательного делегирования; ограничения прав и свобод могут вводиться на основании административных актов, несмотря на требование ч. 3 ст. 55 Конституции России).

В российском правопорядке нередки и такие ситуации, когда закон приобретает декларативный характер, а основную часть регулятивной нагрузки принимает на себя нормативный административно-правовой акт (совокупность таких актов), как бы образуя альтернативный стандарт для регламентируемой деятельности<sup>3</sup>.

Кроме того, в наиболее адекватном понимании о пределах административного нормотворчества в смысле сдержек можно говорить лишь применительно к ординарным ситуациям нормирования (в отсутствие кризисов и угроз, коренной смены стратегии, в том числе в сторону развития). Действительно, чрезвычайная ситуация меняет структуру законодательства<sup>4</sup>: экстраординарные акты в данном контексте начинают демонстрировать не только новое содержание, но и новую форму. Например, акты главы государства и ведомств постепенно заменяют законодательство, неспособное эффективно регулировать общественные отношения в условиях пандемии COVID-19. Указанные акты в своей совокупности (реже – дискретно) образуют совершенно новый стандарт деятельности (новую норму публичного управления, понимаемую исключительно системно). Форма акта в таком случае и является главным ограничителем – пределом административного нормотворчества.

Когда обыденное законодательство становится бессильным в нетипичных ситуациях, а документы и нормы деятельности все чаще перестают совпадать, приоритетное значение приобретают акты публичного управления, принимаемые сообразно двум правилам: а) самой системы; б) гибкости административного нормотворчества. Все иные императивы на время утрачивают свои силу и значение.

Между тем модельное (предельно теоретизированное) представление пределов административного нормотворчества для типичных ситуаций нормирования демонстрирует ряд ограничителей (пределов).

<sup>1</sup> «Закон и декрет принадлежат к двум определенно различным областям: закон принадлежит к сфере структурных форм власти, декрет – к сфере экзистенциальной реализации власти. Закон есть общее и постоянное правило (общее – то есть определяющее в политическом обществе конкретное функциональное отношение; постоянное – значит направленное к чему-либо, помимо настоящего момента и нынешних обстоятельств и рассчитанное на то, чтобы не меняться). Декрет есть частный указ, определяющий реальный факт в структуре закона и сопоставленный с данными обстоятельствами и в данное время...» (Маритен Ж. Человек и государство / пер. с англ. Т. Лифинцевой. М., 2000. URL: <https://studfile.net/preview/6887860/> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>2</sup> О притязании на универсальность как свойстве законного см.: Рикер П. Справедливое. М., 2005. С. 175.

<sup>3</sup> См., например: постановления Правительства РФ от 22 сентября 2018 г. № 1130 «О разработке, общественном обсуждении, утверждении, корректировке территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также о требованиях к составу и содержанию таких схем»; от 5 сентября 2016 г. № 881 «О проведении уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами»; от 12 ноября 2016 г. № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641».

<sup>4</sup> В данном контексте справедлива позиция Д. В. Осинцева и О. В. Соболева, которые указывают: «Внешняя форма выражения инструментов правовой регламентации традиционно считается базовым элементом самостоятельной отрасли права. Однако представляется, что классический подход, устанавливающий универсальную систему источников права, играет лишь описательную роль без учета функционального потенциала отдельно взятой отрасли» (Осинцев Д. В., Соболев О. В. Источники административного права // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер.: Право. 2016. Т. 16. № 4. С. 109).

Полагаем, что пределы подзаконного нормативно-правового регулирования обусловлены в первую очередь составом субъектов, принимающих (издающих) нормативные административно-правовые акты. Граница административного нормотворчества, определяемая по видам его субъектов, является наиболее общей, базовой (верхняя граница). Поскольку субъекты административного нормотворчества наделены компетенцией (совокупностью властных полномочий по предмету ведения), то следующий за субъектным предел должен быть установлен именно на уровне данной категории. Сами же предметы ведения (задачи) и соответствующие полномочия не могут выходить за пределы объектов, определяющих сферы деятельности административных органов. В конечном счете административное нормотворчество (в идеале) является адекватной реакцией на некоторую ситуацию в сфере публичного управления, поэтому крайним пределом для рассматриваемого подзаконного нормативного регулирования выступает именно ситуация (нижняя граница). Таким образом, административное нормотворчество последовательно ограничивается видами его субъектов, их компетенцией, объектом нормотворчества и ситуацией в сфере публичного управления.

*Субъекты административного нормотворчества.* Неважно, кто реализует публичное управление, главное, чтобы деятельность осуществлялась в официальных формах, в том числе посредством принятия правовых актов. Ввиду сказанного административное нормотворчество, а также квазинормотворческая деятельность на федеральном уровне осуществляются органами исполнительной власти (Правительством РФ, федеральными министерствами, службами и агентствами), а также Президентом РФ, иными государственными органами и публичными организациями, в том числе Центральным банком РФ, госкорпорациями «Росатом» и «Роскосмос», Центральной избирательной комиссией РФ, федеральными внебюджетными фондами, Счетной палатой РФ, Генеральным прокурором РФ. На уровне субъектов РФ функцию по подзаконному нормативно-правовому регулированию реализуют высшее должностное лицо субъекта РФ, правительство субъекта РФ, органы исполнительной власти субъекта РФ, а также иные органы в случаях, предусмотренных конституциями (уставами) субъектов РФ.

Представленный внушительный перечень субъектов административного нормотворчества между тем служит целям первоначальной (институциональной) локализации его границ, ориентируя законодателя, исследователя, рядового гражданина, организацию в разнородном массиве подзаконного правового регулирования, создаваемого при участии каждого из субъектов административного нормотворчества, что позволяет исключить все иные органы и организации, в том числе органы местного самоуправления, из рассматриваемой деятельности.

*Компетенция субъектов административного нормотворчества.* Компетенционные пределы административного нормотворчества имеют достаточное правовое основание и с помощью различных юридико-технических средств организации текста находят отражения в правовых актах, регламентирующих деятельность (реализацию функций) того или иного субъекта административного нормотворчества.

Так, согласно п. 1 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (утв. постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009) «нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции». При этом компетенция каждого из федеральных органов власти устанавливается положением об этом органе, которое утверждается Президентом РФ или Правительством РФ<sup>1</sup>.

В силу ч. 13 ст. 21 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Россий-

<sup>1</sup> Пункты 2, 7 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

ской Федерации» Центральная избирательная комиссия РФ в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения настоящего Закона, обязательные для исполнения. На основании ст. 7 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» «Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, издает в форме указаний, положений и инструкций нормативные акты...».

Компетенция субъекта административного нормотворчества, сконструированная на основе совокупности полномочий (одновременно прав и обязанностей) по предмету ведения (совокупности задач) органа публичного управления, в своем модельном, безупречном виде должна служить целям полного и ясного установления границ административного нормотворчества. Однако широта усмотрения (дискреционные полномочия) органов публичной власти, осуществляющих государственное управление, является в принципе нерешаемой проблемой, обуславливающей возможность неограниченного подзаконного нормативно-правового регулирования. В связи с этим требуется установление пределов административного нормотворчества по его объекту и ситуации в сфере публичного управления.

В то же время не секрет, что наибольший (зачастую неопределенный) круг полномочий по принятию нормативных административно-правовых актов, безусловно, закреплен за Президентом РФ (как гарантом Конституции России), а также за Правительством РФ (как высшим органом исполнительной власти). В данном случае сложно говорить о каких-либо четких компетенционных пределах административного нормотворчества (например, когда указанные высшие органы государственной власти фактически подменяют собой законодателя).

*Объект административного нормотворчества.* Согласно позиции Д. В. Осинцева пределы административного нормотворчества содержательно задаются через объекты административно-правового воздействия, которыми, «исходя из типа „сферных“ структур, могут выступать: иерархии (организационная структура административной власти), рынок (демаркация саморегулирования и государственного регулирования либо управления в сфере экономики), сети (роль различных субъектов в государственном управлении и административная регламентация взаимных обязательств), непосредственно правление (прямое руководство, административный контроль (надзор) и принуждение)»<sup>1</sup>.

Так, указание на обозначенные «сферные» структуры в самых общих чертах содержится, например, в ч. 4 ст. 8 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ, регламентирующего организацию и деятельность госкорпорации «Росатом»: «Нормативные правовые акты Корпорации в установленной сфере деятельности издаются в форме приказов, положений и инструкций, обязательных для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, юридических и физических лиц». Аналогичное законоположение о нормотворческой деятельности госкорпорации «Роскосмос» закреплено в ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ.

Действительно, сложно представить, что названные государственные корпорации начнут принимать нормативные правовые акты по узкоспециализированным вопросам медицинской, образовательной, налоговой сфер или посягнут на регламентацию общественных отношений, связанных с валютным и таможенным регулированием, реализацией избирательных прав граждан, региональным развитием и т. д. Сказанное в целом касается любого государственного органа (единоличного и коллегиального) за исключением Президента РФ и Правительства РФ, подведомственные сферы которых фактически становятся неограниченными.

*Ситуация в сфере публичного управления.* Подобная ситуация по своему характеру должна конституироваться как некий вызов, на который необходимо ответить в ходе административного нормотворчества. Сказанное дает основание сделать вывод

<sup>1</sup> Осинцев Д. В. Административное право: учеб. для бакалавриата и магистратуры. Екатеринбург, 2017. С. 51.



о том, что в сложившейся в сфере публичного управления ситуации уже содержится отрицательный эквивалент (как отражение) тех методов административно-правового воздействия (в том числе нормативно-правового регулирования), которые предстоит использовать. Иными словами, такая ситуация является частным случаем правовой ситуации как таковой.

По мнению С. С. Алексеева, правовые ситуации – это сложные жизненные обстоятельства (как правило, конфликтные), требующие правового решения<sup>1</sup>. В свою очередь И. В. Шипунов под юридической ситуацией понимает «случайно сложившуюся в определенных условиях места и времени единую, целостную, относительно стабильную совокупность обстоятельств, которая подлежит определенному правовому разрешению, носит предположительный характер, характеризуется повторяемостью и конфликтностью»<sup>2</sup>. Это определение правовой ситуации, по сути, дополняет данное С. С. Алексеевым.

Кроме того, А. В. Стомба, исследуя правовую ситуацию, указывает на следующие ее «основные (конститутивные) черты: 1) наличие неопределенности, „спутанности“ границ притязаний отдельных субъектов (невозможность четкого определения того, какие из этих притязаний являются оправданными); 2) необходимость в изменении неустойчивого положения дел путем установления новых или восстановления старых границ; 3) потребность в праве как безличном основании для упорядочения ситуации»<sup>3</sup>.

Однако при всей неопределенности, конфликтном характере правовой ситуации ее смыслообразующим ядром является именно потребность в адекватном правовом вмешательстве со стороны органов публичного управления. Будучи осознанной, названная потребность обращает на себя пристальное внимание нормотворца и требует своего урегулирования. Одновременно в этом осознанном вызове имплицитно представлены возможный способ и набор инструментов регулирования, корректируемый интервал деятельности. Иными словами, ситуация задает контекст нормирующей деятельности, требует, чтобы механизм регулирования был приведен в действие.

Указанное касается и сферы административного нормотворчества, где также требуется демонстрация ряда возможных ситуаций, на основе которых будет проведена граница автономии административных органов при реализации функции по нормативно-правовому регулированию. Так, по мнению Ж. Веделя, «задача исполнения закона не ограничивается исполнением каждого закона, а включает более общую задачу – поддержание публичного порядка. Эта общая задача раз и навсегда возложена конституцией на исполнительную власть, и нет необходимости напоминать о ней каждым отдельным законом»<sup>4</sup>.

Пусть в Российской Федерации исполнительная власть (в ее широком смысле, выходящем за рамки структуры федеральных органов исполнительной власти) обеспечивает реализацию публичного (конституционного) правопорядка. Тогда можно сделать вывод, что нормативный административно-правовой акт может быть принят в рамках предоставленных органу публичного управления дискреционных полномочий в следующих ситуациях:

1. Если законодатель запаздывает с регулированием, а регламентация общественных отношений жизненно необходима. Например, Указом Президента РФ от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» в целях создания необходимых условий для обеспечения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации впредь до принятия соответствующего федерального зако-

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и драма современной эпохи. М., 2000. С. 25–26.

<sup>2</sup> Шипунов И. В. Юридическая ситуация как общетеоретическая категория: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. URL: <http://dissers.ru/avtoreferati-kandidatskih-dissertatsii/a96.php> (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>3</sup> Стомба А. В. Правовая ситуация как исток бытия права. Харьков, 2006. С. 70–73.

<sup>4</sup> Ведель Ж. Административное право Франции / пер. с фр. Л. М. Энтина, под ред. М. А. Крутоголова. М., 1973. С. 29.

на об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, постановлено: Правительству РФ утвердить образец бланка и описание паспорта гражданина РФ, а также положение о паспорте гражданина Российской Федерации. Постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828 введено в действие положение, регламентирующее основы паспортной системы, фактически заменяющее федеральный закон, который уже более 20 лет не принимается, на что неоднократно указывали высшие судебные органы<sup>1</sup>.

2. Когда имеется прямое указание Президента России как гаранта Конституции. К примеру, в послании Президента РФ Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. обозначена следующая принципиальная позиция: «Давайте... с 1 января 2021 года прекратим действие всех существующих в настоящее время нормативных актов в сфере контроля, надзора, ведомственных региональных приказов, писем и инструкций... при участии делового сообщества нужно обновить нормативную базу, сохранить только те документы, которые отвечают современным требованиям, остальные – сдать в архив». Выраженная Президентом РФ позиция сразу же привела в действие весь аппарат публичного управления и повлекла принятие огромного массива правовых актов различной юридической силы. Именно с цитируемым фрагментом послания связаны создание и осуществление проекта механизма «регуляторной гильотины»<sup>2</sup>.

3. В случае необходимости реализовать стратегический прорыв или оформить инновацию в соответствии с программными документами (актами стратегического планирования). Так, в послании Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. указано на необходимость в кратчайшие сроки «создать передовую законодательную базу, снять все барьеры для разработки и широкого применения робототехники, искусственного интеллекта, беспилотного транспорта, электронной торговли, технологий обработки больших данных. Причем такая нормативная база должна постоянно обновляться, строиться на гибком подходе к каждой сфере и технологии». Работа в данном направлении ведется органами публичного управления<sup>3</sup>, что указывает и на активизацию административно-нормотворческой деятельности в сложившейся ситуации.

4. Исходя из международных соглашений, инициатив. К примеру, на протяжении нескольких лет проходят совещания о развитии связей между приграничными территориями России и Казахстана<sup>4</sup>, на основании международных соглашений принимаются правовые акты органов исполнительной власти, касающиеся регламентации широкого круга вопросов (ядерной безопасности, культуры, энергетики и т. д.).

Полагаем, что пределы административного нормотворчества должны исчерпываться четырьмя указанными ситуациями наравне с требованием о конкретизации (детализации, специализации) актов большей юридической силы.

Публичная администрация, с одной стороны, связанная в своей нормотворческой деятельности как требованиями закона, так и системой правовых предписаний разной юридической силы, а с другой – реализующая функцию по принятию нормативных правовых актов в автономном режиме, должна придерживаться ряда ограничений, пределов (субъектных, компетенционных, объектных, ситуационных); при этом недопустимо, например, чтобы общезначимые и обязательные для неопределенного круга субъектов предписания вводились в практику публичного администрирования посредством принятия писем, разъяснений, распоряжений, методиче-

<sup>1</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2016) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 13 апреля 2016 г.); определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2011 г. № 1807-О-О.

<sup>2</sup> План мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины» (утв. Правительством РФ 29 мая 2019 г. № 4714п-П36).

<sup>3</sup> См., например: Стратегия развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2025 года: положения об инфраструктуре беспилотного транспорта и телематических транспортных средств (утв. распоряжением Правительства РФ от 28 апреля 2018 г. № 831-р).

<sup>4</sup> Россия и Казахстан подписали концепцию программы приграничного сотрудничества // Мир перем. 2019. 7 нояб. URL: <http://mirperemen.net/2019/11/rf-i-kazakhstan-podpisali-konceptsiyu-programmy-prigranichnogo-sotrudnichestva/> (дата обращения: 15.06.2020).

ских рекомендаций и других актов, не являющихся нормативными. В любом случае соблюдаемые пределы административного нормотворчества наряду с добросовестной реализацией лицами, ответственными за указанную деятельность, своих полномочий способны обеспечить не только объективность, но и качественный результат нормотворческой деятельности органов публичного управления – принятие законного и эффективного нормативного административно-правового акта.

### Список литературы

Алексеев С. С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и драма современной эпохи. М., 2000.

Ведель Ж. Административное право Франции / пер. с фр. Л. М. Энтина, под ред. М. А. Крутоголова. М., 1973.

Маритен Ж. Человек и государство / пер. с англ. Т. Лифинцевой. М., 2000. URL: <https://studfile.net/preview/6887860/> (дата обращения: 15.06.2020).

Ноздрачев А. Ф. Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации // Законодательство и экономика. 2014. № 10.

Осинцев Д. В. Административное право: учеб. для бакалавриата и магистратуры. Екатеринбург, 2017.

Осинцев Д. В., Соболев О. В. Источники административного права // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер.: Право. 2016. Т. 16. № 4.

Проблемы общей теории права и государства: учеб. для вузов / под ред. В. С. Нерсесянца. М., 2004.

Рикер П. Справедливое. М., 2005.

Россия и Казахстан подписали концепцию программы приграничного сотрудничества // Мир перемен. 2019. 7 нояб. URL: <http://mirperemen.net/2019/11/rf-i-kazakhstan-podpisali-konceptsiyu-programmy-prigranichnogo-sotrudnichestva/> (дата обращения: 15.06.2020).

Стовба А. В. Правовая ситуация как исток бытия права. Харьков, 2006.

Шипунов И. В. Юридическая ситуация как общетеоретическая категория: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. URL: <http://dissers.ru/avtoreferati-kandidatskih-dissertatsii/a96.php> (дата обращения: 15.06.2020).

Шмакова Н. С. Ведомственное правотворчество: понятие и формы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. URL: <https://www.dissercat.com/content/vedomstvennoe-pravotvorchestvo-ponyatie-i-formy> (дата обращения: 15.06.2020).

### References

Alekseev S. S. Pravo na poroge novogo tysyacheletiya: Nekotorye tendentsii mirovogo pravovogo razvitiya – nadezhda i drama sovremennoi epokhi. M., 2000.

Mariten Zh. Chelovek i gosudarstvo / per. s angl. T. Lifintsevoi. M., 2000. URL: <https://studfile.net/preview/6887860/> (data obrashcheniya: 15.06.2020).

Nozdrachev A. F. Sovremennaya pravotvorcheskaya deyatel'nost' federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti: analiz praktiki, otsenka pravovykh form, predlozheniya i rekomendatsii // Zakonodatel'stvo i ekonomika. 2014. № 10.

Osintsev D. V. Administrativnoe pravo: ucheb. dlya bakalavriata i magistratury. Ekaterinburg, 2017.

Osintsev D. V., Sobolev O. V. Istochniki administrativnogo prava // Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Pravo. 2016. T. 16. № 4.

Problemy obshchei teorii prava i gosudarstva: ucheb. dlya vuzov / pod red. V. S. Nersesyantsa. M., 2004.

Riker P. Spravedlivoe. M., 2005.

Rossiya i Kazakhstan podpisali kontseptsiyu programmy prigranichnogo sotrudnichestva // Mir peremen. 2019. 7 noyab. URL: <http://mirperemen.net/2019/11/rf-i-kazakhstan-podpisali-konceptsiyu-programmy-prigranichnogo-sotrudnichestva/> (data obrashcheniya: 15.06.2020).

Shipunov I. V. Yuridicheskaya situatsiya kak obshcheteoreticheskaya kategoriya: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Omsk, 2009. URL: <http://dissers.ru/avtoreferati-kandidatskih-dissertatsii/a96.php> (data obrashcheniya: 15.06.2020).

Shmakova N. S. Vedomstvennoe pravotvorchestvo: ponyatie i formy: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2006. URL: <https://www.dissercat.com/content/vedomstvennoe-pravotvorchestvo-ponyatie-i-formy> (data obrashcheniya: 15.06.2020).

Stovba A. V. Pravovaya situatsiya kak istok bytiya prava. Khar'kov, 2006.

Vedel' Zh. Administrativnoe pravo Frantsii / per. s fr. L. M. Entina, pod red. M. A. Krutogolova. M., 1973.

## КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

**Шерстнева Алена Вячеславовна**

Аспирант кафедры конституционного права им. Н. В. Витрука  
Российского государственного университета правосудия (Красноярск),  
e-mail: alena5883@mail.ru

*Исследование принципа социального государства нельзя проводить без анализа исторических предпосылок, на основе которых происходило закрепление данного принципа на конституционном уровне. Эволюцию принципа социального государства необходимо рассматривать через призму законодательства, ориентированного на решение социальных задач, стоящих перед государством, и деятельности государства по реализации этих задач. Представлены этапы исторического развития принципа социального государства, выявлены причины его возникновения, особенности его конституционного закрепления, гарантии его реализации в Российской Федерации в тот или иной исторический период.*

*Ключевые слова: социальное государство, социальные права, социальное обеспечение, социальная политика*

## THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF A SOCIAL STATE IN THE RUSSIAN FEDERATION: A HISTORICAL AND THEORETICAL ASPECT

**Sherstneva Alena**

Post-graduate, Russian State University of Justice (Krasnoyarsk),  
e-mail: alena5883@mail.ru

*The study of the principle of a social state cannot be carried out without analysing the historical premises on the basis of which this principle was enshrined at the constitutional level. The development of the principle of a social state must, therefore, be considered through the lens of the legislation aimed at solving the social problems faced by the government and the implementation of these tasks by the government. The article presents the stages of the historical development of the principle of a social state and identifies the reasons of its emergence, the peculiarities of its constitutional consolidation, and the guarantees of its realization in the Russian Federation in a certain historical period.*

*Key words: social state, social rights, social welfare, social politics*

Социальное государство в правовом поле связывается с социальными правами, их нормативным закреплением и деятельностью государства по обеспечению их реализации.

Борьба либерализма и социализма привела к появлению концепции социального государства, основоположником которой считается Л. фон Штейн. Основной идеей социального государства, по Штейну, является восстановление равенства и свободы, поднятие низших, обездоленных классов до уровня богатых и сильных. Государство призвано поддерживать абсолютное равенство в правах для всех общественных классов, отдельной частной самоопределяющейся личности и посредством своей власти способствовать экономическому и общественному прогрессу всех граждан. Государство является единственным гарантом социальной справедливости.



ности и тем самым «возвышается над всеми остальными общественными институтами и интересами»<sup>1</sup>. В дальнейшем идею социального государства развивали Ф. Наманн и А. Вагнер, которые ставили перед государством задачу не только защищать собственность и социальный порядок, но и материально и морально «поднять» низшие классы с помощью широких социальных реформ.

В трудах отечественных ученых идеи классического либерализма приобрели социально-этическую направленность. Вопросы реализации прав и свобод личности в правовом государстве, нравственные основы правосознания рассматривались с позиции важности духовного развития личности при поддержке государства. Можно утверждать, что работы российских ученых дореволюционного времени содержат идеи формирования принципа социального государства и развития социальных прав.

Одной из первых в контексте социального государства и социальных прав человека стала идея В. С. Соловьева о достойном человеческом существовании. Мыслитель исходил из необходимости государственного регулирования экономики с целью достижения в обществе равенства и справедливости. Прямая задача общества – «обеспечить всем и каждому некоторый минимум благосостояния, именно то, что необходимо для поддержания достойного человеческого существования. Как это сделать – это уже вопрос не нравственности, а экономической политики. Экономическая задача государства, действующего по мотиву жалости, состоит в том, чтобы принудительно обеспечить каждому известную минимальную степень материального благосостояния как необходимое условие для достойного человеческого существования»<sup>2</sup>.

П. И. Новгородцев отмечал необходимость придания юридического значения праву на достойное человеческое существование, принципу охраны личности, считал, что развитое общество без должных гарантий со стороны права и государства остается фикцией. «Само собой разумеется, что настоящее и полное осуществление этого права было бы разрешением социального вопроса. Но это отнюдь не мешает ввести рассмотренное право в декларацию прав»<sup>3</sup>. На основе идеи о праве на достойное существование П. И. Новгородцевым в дополнение к личным и политическим правам и свободам (права «первого поколения») была выделена группа прав «второго поколения», для реализации которых необходимо вмешательство государства, выражающееся в их законодательном закреплении, создании социальных программ и государственных гарантий. П. И. Новгородцев акцентировал внимание на трудовых правах, праве на образование и участие в профессиональных союзах, а также правах, которые в настоящее время именуются «правом на социальное обеспечение».

Исходя из этого можно сделать вывод, что к началу XX в. в отечественной правовой науке были заложены основы понимания сущности социального государства и выделена особая группа прав – социальные. В этот период ученые разрабатывали концепцию социального правового государства. Б. А. Кистяковский считал, что социалистическое государство должно расширять и добавлять новые права, в частности право на труд, право на развитие своих способностей, право на участие во всех материальных и духовных благах. В закреплении данных прав на уровне закона он видел реализацию права на достойное человеческое существование. «Не в силу чувства жалости, а в силу самой природы правовой организации в нормальном социальном строе каждому человеку должно быть гарантировано право на достойное человеческое существование, служащее основанием для целого ряда правовых притязаний личности»<sup>4</sup>.

С. С. Алексеев отмечал, что «объективные предпосылки идеи социального государства те же, что и основания „второго поколения“ прав человека – гигантский научно-технический прогресс, переход общества от традиционных к либеральным цивилизациям, потребовавшие гуманистического содержания либерализма, обеспе-

<sup>1</sup> Штейн Л. фон. История социального движения Франции с 1789 г. СПб., 1871. С. 95.

<sup>2</sup> Соловьев В. С. Оправдание добра / отв. ред. О. А. Платонов. М., 2012. С. 411, 629.

<sup>3</sup> Новгородцев П. И., Покровский И. А. О праве на существование. М., 1911. С. 13.

<sup>4</sup> Кистяковский Б. А. Избранное / сост., авт. вступ. ст. и коммент. А. Н. Медушевский. М., 2010. Ч. 1. С. 550.

чения достойного уровня жизни людей, выработки форм социальной, в том числе государственной, деятельности, направленной на „общественное служение“<sup>1</sup>.

В становлении и развитии принципа социального государства можно выделить несколько этапов в зависимости от природы и функций государства и особенностей реализации принципа в тот или иной исторический период.

В юридической литературе, исследующей вопросы социального государства и социальных прав, отсутствует единый подход к периодизации развития и закрепления принципа социального государства в России. Отдельно рассматривались этапы установления социальных прав и комплекса социально-экономических прав. Так, Е. В. Аристов в конституционном закреплении социальных прав выделяет три периода: советский, переходный (конец 80-х – 90-х гг. XX в.) и современный (начало XXI в.)<sup>2</sup>, однако данная периодизация не отражает в полной мере отличия в содержании социальных прав в разные годы, не позволяет определить задачи государства при закреплении различных групп социальных прав.

О. А. Ижаев, исследуя развитие комплекса социально-экономических прав с точки зрения особенностей их реализации, выделял исходный (1918–1936 гг.), советский (1936–1985 гг.), переходный (1985–1993 гг.) и современный (1993 г. – наше время) периоды<sup>3</sup>.

С. В. Калашников предлагает следующую периодизацию становления социального государства:

первый этап – социалистический (с 1870-х по 1930-е гг.): государство берет на себя ответственность за благосостояние граждан, обеспечивает доступность социальной поддержки;

второй этап – этап правового социального государства (с 1930-х до конца 1940-х гг.): социальные права гражданина подкрепляются гарантиями со стороны государства;

третий этап – этап государства социальных услуг (с конца 1940-х по 1960-е гг.): государство становится субъектом специфических социальных функций, примерами которых являются обеспечение занятости, социальный патронаж;

четвертый этап – этап государства всеобщего благоденствия (с конца 1950-х до середины 1980-х гг.): происходит трансформация социальной услуги, когда страхование по безработице, медицинское страхование выступают как социальная помощь;

пятый этап – деструкция и кризис государства всеобщего благоденствия (с начала 1980-х до середины 1990-х гг.): солидарный принцип социального страхования теряет свою универсальность и перестает быть эффективным;

шестой этап – этап либерального социального государства (с середины 1990-х гг. по настоящее время)<sup>4</sup>.

О. В. Родионова на основании способа осуществления социальной функции выделяет следующие исторические типы социального государства: этап становления социального государства (с XIV в. по 1940-е гг.), патерналистское социальное государство (с 1940-х по 1980-е гг.), неопатерналистское государство (с 1980-х гг. по настоящее время), которое находится в стадии становления<sup>5</sup>.

С позиции закрепления принципа социального государства в конституционном законодательстве, функций государства и механизма их реализации представляется целесообразным выделить следующие периоды развития рассматриваемого принципа: до 1917 г., с 1917 по 1936 г., с 1936 по 1993 г. и с 1993 г. по настоящее время.

Первый период условно можно назвать *начальным*. С XIV в. по вторую половину XVII в. происходило становление и объединение Российского государства. Основным способом оказания помощи нищим в то время являлась частная благотворительность, центром оказания социальной помощи были церкви и монастыри. По мнению

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 683.

<sup>2</sup> Аристов Е. В. Социальные права человека и гражданина в Российской Федерации: конституционное исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 58–59.

<sup>3</sup> Ижаев О. А. Конституционно-правовые основы судебной защиты социально-экономических прав человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 21.

<sup>4</sup> Калашников С. В. Функциональная теория социального государства. М., 2002. С. 64–80.

<sup>5</sup> Родионова О. В. Современное социальное государство: типология и проблемы модернизации // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2010. № 3. С. 25.

В. О. Ключевского, древнерусское общество под руководством церкви на протяжении многих веков училось понимать и исполнять заповеди о любви к ближнему своему через подаяние милостыни нищему, оказание милосердия заключенному, предоставление приюта убогому<sup>1</sup>.

В период правления Петра I было положено начало формированию таких социальных институтов, как реабилитация, социальное обеспечение, опека и попечительство; можно говорить о появлении законодательной основы системы общественного призрения. Именно тогда появились приюты для новорожденных детей, от которых отказались родители.

Екатерина II признала заботу о социально незащищенных категориях населения неременной обязанностью государства. 7 ноября 1775 г. было опубликовано «Учреждение для управления губернией Всероссийской империи», которое на территориальном уровне установило систему общественного призрения для всех сословий.

23 июня 1912 г. был принят закон «Об утверждении Совета по делам страхования рабочих, обеспечении рабочих на случай болезни, о страховании рабочих от несчастных случаев на производстве». В нем предусматривались основания выплаты пособий, связанных с утратой трудоспособности, размер пособий по беременности и родам, сокращение рабочего дня до 10 часов.

Можно утверждать, что в указанный период было положено начало реализации на уровне государства помощи малоимущим, хотя о закреплении и осуществлении принципа социального государства и развитии социальных прав говорить не приходится.

Следующий этап в развитии принципа социального государства (1917–1936 гг.) можно назвать *послереволюционным*. Этот период характеризуется образованием нового Российского государства – социалистического, законодательство которого должно было соответствовать цели установления диктатуры пролетариата, что непосредственно отразилось на становлении принципа социального государства.

Одним из первых нормативных актов, регулирующих отдельные социальные права, стал декрет СНК от 30 октября 1917 г. «О восьмичасовом рабочем дне», по которому полагалось работать не более 8 часов в день и не более 48 часов в неделю.

1 ноября 1917 г. было опубликовано правительственное сообщение «О социальном страховании», которое провозгласило курс на распространение страхования на всех наемных рабочих, на все виды потери трудоспособности – болезнь, увечье, инвалидность, старость, материнство, вдовство, сиротство, безработица; расходы на страхование возмещались за счет средств, поступавших от предприятий.

Обобщил перечисленные нормативные правовые акты декрет от 31 октября 1918 г., которым было утверждено Положение о социальном обеспечении трудящихся. Положением установлена структура органов социального обеспечения, закреплена структура органов социального обеспечения трудящихся за счет государства, предусмотрена возможность получения бесплатной медицинской помощи, определен круг выплат, обозначен размер пенсий и пособий по временной нетрудоспособности, в связи с утратой трудоспособности, увечьем, по старости, беременности и родам, по безработице и пенсии по инвалидности.

Первая советская Конституция РСФСР, принятая V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г., закрепила систему социальных прав, которые были заявлены в качестве программных положений, что ознаменовало лишь зарождение принципа социального государства. Конституция 1918 г. предусматривала только одно направление в реализации принципа социального государства в современном понимании – получение образования. Причем формулировка ст. 17 Конституции не закрепляла прямо право на образование – государство ставило лишь задачу «предоставить рабочим и беднейшим крестьянам полное, всестороннее и бесплатное образование».

В связи с тяжелым материальным положением государства в рассматриваемый период развитие принципа социального государства происходило лишь в форме декларативных заявлений. Невозможность государства реализовать социальные

<sup>1</sup> Ключевский В. О. Добрые люди Древней Руси. СПб., 1897. С. 37.

права выступает причиной отсутствия их закрепления в конституциях того времени; основными субъектами социальных прав были трудящиеся, базовыми направлениями деятельности государства в области развития принципа социального государства – обеспечение права на образование и права социального обеспечения.

По мере развития государства и общества, улучшения экономической ситуации появилась возможность установления на конституционном уровне гарантий реализации ранее провозглашенных прав и закрепления новых. Очередной, советский, период в развитии принципа социального государства берет начало с принятия Конституции СССР 1936 г.

Конституция 1936 г. закрепила достаточно обширный перечень социальных прав: право на труд, право на отдых, право на материальное обеспечение в старости, а также в случае болезни и потери трудоспособности, право на образование, право женщин на государственную охрану интересов матери и ребенка, право женщин на отпуск по беременности с сохранением содержания, право на объединения.

Одной из особенностей закрепления социальных прав в Конституции 1936 г. является указание на гарантии их реализации, к примеру широкое развитие социального страхования рабочих и служащих за счет государства, ликвидация безработицы, установление сокращенного рабочего времени для профессий с тяжелыми условиями труда, ежегодных отпусков с сохранением заработной платы. В данный период государство являлось собственником материальных благ, в стране применялись административные способы распределения этих благ, в связи с чем действовал уравнительный подход к их распределению с закреплением ведомственных и иных привилегий для отдельных категорий граждан.

Конституция 1936 г. не содержала указания на принцип социального государства; можно говорить о формально-юридическом установлении социальных прав и закреплении гарантий их реализации. Несмотря на то что в Конституции 1936 г. субъектами социальных прав названы граждане СССР и РСФСР, на практике не все субъекты могли пользоваться социальными правами в равной мере. Реализация социальных прав имела идеологическую направленность, служила достижению целей коммунистического строительства.

Необходимость принятия новой Конституции СССР 1977 г. была вызвана изменением политического режима в государстве. Эта Конституция «была призвана стать юридическим выражением нового этапа развития демократии и такого статуса личности, который воплощает социальное равенство и полноту всесторонне гарантированных социально-экономических, политических и личных прав человека»<sup>1</sup>. В основу новой Конституции была положена идея развитого социализма. В тот период социальные права наполнялись новым содержанием – они были призваны обеспечить развитие творческих и духовных начал личности. Впервые закреплялись право на охрану здоровья (ст. 40), право на жилище (ст. 42), право на пользование достижениями культуры (ст. 44), гарантировалась свобода научного, технического и художественного творчества (ст. 45). В гл. III и VI приведены гарантии реализации перечисленных социальных прав.

Среди направлений социальной политики можно выделить улучшение условий труда, развитие здравоохранения, торговли, общественного питания, бытового обслуживания и коммунального хозяйства, образования и науки, защиту семьи и иные направления. В то же время, как считает Н. С. Бондарь, «не только по содержанию, но и по сущностным характеристикам Конституция 1978 года носила глубоко противоречивый характер»<sup>2</sup>; это проявлялось в указании на полноту социальных, гражданских и политических прав, но пользоваться этими правами граждане могли только в соответствии с целями коммунистического строительства.

Последние советские конституции устанавливали самый полный перечень социальных прав граждан, которые регламентировались множеством нормативных правовых актов.

<sup>1</sup> Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. С. 68.

<sup>2</sup> Бондарь Н. С. Конституция России: история и современность. Ростов н/Д, 1996. С. 13.



Таким образом, советские конституции не устанавливали принцип социального государства, однако именно в рассматриваемый период социальные права человека впервые были закреплены на конституционном уровне, приобрели статус конституционных прав и обладали приоритетом перед гражданскими и политическими правами, но в то же время были идеологизированы.

С принятием в 1993 г. Конституции РФ можно говорить о *современном* периоде развития принципа социального государства<sup>1</sup>. Именно в это время в связи с проводимыми реформами в политической и экономической сферах назрела необходимость признания правового и социального государства.

Конституция 1993 г. впервые закрепила, что Россия является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7). Однако нельзя говорить, что общество в один момент смогло отказаться от идей социализма, ведь «новизна любого Основного закона не может быть абсолютной, а его конструктивный потенциал всегда будет ограничиваться инерцией системы, в которой производятся изменения»<sup>2</sup>.

Среди закрепленных в Конституции России 1993 г. социальных прав можно выделить право на труд, право на отдых, гарантии защиты материнства и детства, право на социальное обеспечение, право на жилище, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на благоприятную окружающую среду, право на образование. Эти права закрепляются за каждым человеком, а не за определенным кругом лиц. Социальные права получают конкретизацию не только в Конституции, но и в федеральных конституционных, федеральных законах, подзаконных нормативных актах, а также в актах Конституционного Суда РФ.

Конституция России исходит из равенства социальных прав с гражданскими и политическими правами. При разработке проекта Конституции были приняты во внимание теория поколений прав человека, а также международное понимание соотношения различных поколений прав человека, где все права, независимо от поколения, являются для человека равноценными. Кроме того, можно говорить о субсидиарном характере социальных прав на современном этапе развития принципа социального государства. Предполагается, что государство участвует в реализации социальных прав путем создания необходимой инфраструктуры (образовательные, медицинские учреждения и т. д.), а также оказания помощи людям, неспособным в силу определенных причин обеспечить достойный уровень своей жизни.

Таким образом, смысл и содержание принципа социального государства исторически изменяются, объем и гарантии социальных прав соответствуют степени развития общества, государства и конституционного законодательства.

### Список литературы

- Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999.
- Аристов Е. В. Социальные права человека и гражданина в Российской Федерации: конституционное исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
- Бондарь Н. С. Конституция России: история и современность. Ростов н/Д, 1996.
- Ижаев О. А. Конституционно-правовые основы судебной защиты социально-экономических прав человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017.
- Калашников С. В. Функциональная теория социального государства. М., 2002.
- Кистяковский Б. А. Избранное / сост., авт. вступ. ст. и коммент. А. Н. Медушевский. М., 2010. Ч. 1.
- Ключевский О. В. Добрые люди Древней Руси. СПб., 1897.
- Новгородцев П. И., Покровский И. А. О праве на существование. М., 1911.
- Родионова О. В. Современное социальное государство: типология и проблемы модернизации // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2010. № 3.
- Соловьев В. С. Оправдание добра / отв. ред. О. А. Платонов. М., 2012.

<sup>1</sup> Аналогичного мнения придерживаются О. А. Ижаев, Н. Д. Терещенко, Т. В. Батаева. Вместе с тем в юридической литературе существует иная точка зрения: Е. В. Аристов считает, что современный этап в развитии принципа социального государства наступил лишь с начала XXI в., когда возникла взаимосвязь между конституционно закрепленными социально-экономическими правами и юридическими обязанностями государства (Аристов Е. В. Указ. соч. С. 59).

<sup>2</sup> Шахрай С. М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М., 2013. С. 60.

*Шахрай С. М.* О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М., 2013.

*Штейн Л. фон.* История социального движения Франции с 1789 г. СПб., 1871.

*Эбзеев Б. С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005.

## References

*Alekseev S. S.* Pravo: azbuka – teoriya – filosofiya. Opyt kompleksnogo issledovaniya. M., 1999.

*Aristov E. V.* Sotsial'nye prava cheloveka i grazhdanina v Rossiiskoi Federatsii: konstitutsionnoe issledovanie: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2005.

*Bondar' N. S.* Konstitutsiya Rossii: istoriya i sovremennost'. Rostov n/D, 1996.

*Ebzeev B. S.* Chelovek, narod, gosudarstvo v konstitutsionnom stroe Rossiiskoi Federatsii. M., 2005.

*Izhaev O. A.* Konstitutsionno-pravovye osnovy sudebnoi zashchity sotsial'no-ekonomicheskikh prav cheloveka i grazhdanina v Rossiiskoi Federatsii: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2017.

*Kalashnikov S. V.* Funktsional'naya teoriya sotsial'nogo gosudarstva. M., 2002.

*Kistyakovskii B. A.* Izbrannoe / sost., avt. vstup. st. i komment. A. N. Medushevskii. M., 2010. Ch. 1.

*Klyuchevskii O. V.* Dobrye lyudi Drevnei Rusi. SPb., 1897.

*Novgorodtsev P. I., Pokrovskii I. A.* O prave na sushchestvovanie. M., 1911.

*Rodionova O. V.* Sovremennoe sotsial'noe gosudarstvo: tipologiya i problemy modernizatsii // Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Pravovedenie. 2010. № 3.

*Shakhrai S. M.* O Konstitutsii: Osnovnoi zakon kak instrument pravovykh i sotsial'no-politicheskikh preobrazovaniy. M., 2013.

*Shtein L. fon.* Istoriya sotsial'nogo dvizheniya Frantsii s 1789 g. SPb., 1871.

*Solov'ev V. S.* Opravdanie dobra / otv. red. O. A. Platonov. M., 2012.

## ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СОСТАВА ПОСТОЯННО ДЕЙСТВУЮЩЕГО АРБИТРАЖНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

**Балясникова Василика Борисовна**

Аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин  
Российского государственного социального университета (Москва),  
e-mail: vasilika1976@mail.ru

*Статья посвящена вопросам формирования состава третейского суда, последним изменениям законодательства в части организации и деятельности постоянно действующих арбитражных учреждений (ПДАУ), предъявляемым федеральным законодательством требованиям к кандидатам на должность арбитра. Автор анализирует публичные отчеты о деятельности Совета по совершенствованию третейского разбирательства при Министерстве юстиции РФ за период с момента его создания по 1 апреля 2020 г. В целях развития арбитража и увеличения числа ПДАУ предлагается скорректировать требования к составу арбитров ПДАУ, в частности расширить список специальностей, утвержденных приказом Минюста России от 14 октября 2016 г. № 236, разрешить включать в состав ПДАУ докторов юридических наук независимо от их специализации.*

*Ключевые слова: постоянно действующее арбитражное учреждение, третейское разбирательство, арбитр (третейский судья), состав третейского суда*

## PROBLEMS OF THE COMPOSITION OF A PERMANENT ARBITRATION COURT

**Balyasnikova Vasilika**

Post-graduate, Russian State Social University (Moscow),  
e-mail: vasilika1976@mail.ru

*The article is devoted to the composition of a permanent arbitration court, the last amendments to the legislation concerning the organization and activities of permanent arbitration institutions, and qualifications required of applicants for the arbitrator's post. The author analyses the public reports of the Council for the Improvement of Arbitration at the Ministry of Justice of the Russian Federation for the period from its creation to April 1, 2020. In order to develop arbitration and increase the number of permanent arbitration courts, it is proposed to adjust the requirements for the composition of a permanent arbitration court, in particular, to expand the list of academic specialities approved by the Ministry of Justice of Russia, and to allow doctors of legal sciences to be an arbitrator of a permanent arbitration court, regardless of their specialization.*

*Key words: permanent arbitration institution, arbitration proceedings, arbitrator, composition of an arbitration court*

Формирование состава арбитров является одним из основных первоначальных этапов создания постоянно действующего арбитражного учреждения (далее – ПДАУ).

Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ (ред. от 29 декабря 2015 г.) «О третейских судах в Российской Федерации» предъявлял к кандидатуре третейского судьи (арбитра) следующие требования: третейский судья должен обладать дееспособностью и независимостью от сторон третейского разбирательства, не иметь судимости и дисквалификации по профессиональной деятельности. Отсутствие высшего юридического образования и опыта работы не являлось препятствием к избранию арбитра, если этого не требовали стороны третейского разбирательства. К количе-

ственному же составу третейского суда названный Закон никаких требований не предъявлял, в составе суда могло быть от одного арбитра.

С принятием Федерального закона от 29 декабря 2015 г. № 382-ФЗ (ред. от 27 декабря 2018 г.) «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» (далее – Закон об арбитраже) требования к составу арбитров значительно ужесточились. В настоящее время критерием для включения в состав арбитров ПДАУ является наличие высшего юридического образования, более десяти лет опыта работы по разрешению гражданско-правовых споров в качестве третейского или федерального судьи и наличие ученой степени по определенным гражданско-правовым научным специальностям.

В силу ст. 47 Закона об арбитраже в составе ПДАУ должно быть не менее 30 арбитров, из которых не менее 1/3 должны иметь ученую степень, присужденную на территории Российской Федерации по научной специальности, входящей в перечень, который утверждается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти на основании рекомендации Совета по совершенствованию третейского разбирательства, а не менее 1/2 должны обладать опытом разрешения гражданско-правовых споров в качестве третейских судей и (или) арбитров в третейских судах (арбитраже) и (или) в качестве судей федерального суда, конституционного (уставного) суда субъекта РФ, мировых судей в течение не менее десяти лет, предшествующих дате включения в рекомендованный список арбитров.

Избрание или назначение арбитров в рамках третейского разбирательства – сложный и многосоставный процесс. Законодатель не только кардинально изменил качественные требования к арбитрам, но и существенно увеличил количественный состав арбитров каждого ПДАУ. Это привело к значительному сокращению числа арбитражных учреждений в России.

Морская арбитражная комиссия при Торгово-промышленной палате РФ (МАК при ТПП РФ) и Международный коммерческий арбитражный суд при Торгово-промышленной палате РФ (МКАС при ТПП РФ), который является правопреемником Третейского суда для разрешения экономически споры при Торгово-промышленной палате РФ и Спортивного арбитра при Торгово-промышленной палате РФ, получили право на администрирование арбитража в силу закона (ч. 1 ст. 44 Закона об арбитраже). Разрешение Правительства РФ на осуществление функций постоянно действующего арбитражного учреждения получили Российский арбитражный центр при Российском институте современного арбитража, Арбитражный центр при Российском союзе промышленников и предпринимателей (РСПП), который является правопреемником Третейского суда при РСПП, Арбитражной комиссии при ПАО «Московская биржа» и Третейского суда Национальной ассоциации участников фондового рынка (НАУФОР), и Национальный центр спортивного арбитража при автономной некоммерческой организации «Спортивная арбитражная палата». В числе иностранных организаций, получивших право на осуществление функций ПДАУ в РФ, – Гонконгский международный арбитражный центр (*Hong Kong International Arbitration Centre – HKIAC*) и Венский международный арбитражный центр (*Vienna International Arbitral Centre – VIAC*).

По информации, изложенной в публичных отчетах о деятельности Совета по совершенствованию третейского разбирательства при Министерстве юстиции РФ за периоды с 13 июня 2016 г. по 3 марта 2017 г., с марта по декабрь 2017 г., с 21 декабря 2017 г. по 29 марта 2019 г. и с 29 марта 2019 г. по 1 апреля 2020 г., на рассмотрение Совета поступило 147 заявлений о предоставлении права на осуществление функций ПДАУ. Некоторые организации обращались с заявлением в Совет неоднократно. Большинство из представленных документов не прошли первичную проверку и были возвращены заявителям в связи с имеющимися недочетами. Только 28 заявлений некоммерческих организаций о предоставлении права на осуществление функций ПДАУ были вынесены на рассмотрение Совета. С 13 июня 2017 г. по 1 апреля 2020 г. было проведено 12 заседаний Совета, на которых только три российские организации, а также два иностранных арбитражных учреждения получили рекомендации Совета по совершенствованию третейского разбирательства, остальным было отказано в рекомендации.



Таким образом, за почти четыре года деятельности Совета по совершенствованию третейского разбирательства только 19 % поданных заявлений дошли до стадии рассмотрения и только 2 % организаций получили рекомендацию Совета, т. е. практически никому не удалось преодолеть жесткий фильтр Министерства юстиции Российской Федерации.

В связи с этим насущной потребностью правоприменительной практики выступает пересмотр требований к составу ПДАУ для того, чтобы большее количество организаций получило право на осуществление функций постоянно действующего арбитражного учреждения.

Из множества достойных кандидатов в арбитры «барьер» Минюста удастся преодолеть далеко не всем, в том числе, по причине наличия ученой степени по иной, чем включенная в рекомендованный список, специальности, а также из-за недостаточного опыта разрешения гражданско-правовых споров.

В настоящее время только три специальности входят в перечень, утвержденный приказом Министерства юстиции РФ от 14 октября 2016 г. № 236 «Об утверждении перечня научных специальностей, ученые степени по которым должны иметь не менее одной трети арбитров, включенных в рекомендованный список арбитров постоянно действующего арбитражного учреждения»: 12.00.03 – «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право», 12.00.07 – «Корпоративное право; энергетическое право», 12.00.15 – «Гражданский процесс; арбитражный процесс». Возможно, необходимо расширить перечень указанных специальностей, включив в него специальность 12.00.02 – «Конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право».

Наличие специальности «Конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право» позволит рассматривать споры, вытекающие из данной отрасли права, на высокопрофессиональном уровне. Как отмечает судья Конституционного Суда РФ Н. С. Бондарь, «процессы конституционализации системы российского законодательства имеют необратимый характер», что проявляется, например, в расширении предмета конституционно-правового регулирования; конкретизации общих конституционных принципов в отраслевом законодательстве; установлении Конституционным Судом РФ природы отношений, регулируемых нормами отраслевого законодательства; выявлении конституционно-правового содержания в отдельных институтах отраслей системы законодательства и усилении конституционных начал в механизме отраслевого правового регулирования<sup>1</sup>.

Кроме того, без должного внимания остались лица, которым присвоена ученая степень доктора юридических наук и чьи заслуги признаны мировым научным сообществом; их привлечение могло бы значительно повысить репутацию ПДАУ. Требовать от указанных лиц наличия специальности, входящей в перечень, который утверждает уполномоченным федеральным органом исполнительной власти на основании рекомендации Совета по совершенствованию третейского разбирательства, не имеет смысла, так как доктор наук – специалист в области права высочайшей квалификации.

Ранее мы предлагали смягчить требования, предъявляемые к судьям государственных судов в отставке, в части опыта разрешения гражданско-правовых споров (с десяти лет до пяти) для привлечения большего количества судей в отставке в ПДАУ<sup>2</sup>. Конечно, наличие в составе третейских судов судей в отставке придает работе этих судов «профессиональный» уровень. Вместе с тем при большом количестве бывших профессиональных судей в составе третейских судов третейское разбирательство может превратиться в аналог государственного судопроизводства.

Если исследовать генезис института третейского разбирательства в России и зарубежных странах, то можно прийти к выводу, что третейские суды создавались в дополнение к обычным судам как альтернативный способ рассмотрения экономических споров. Этот способ предполагал максимально возможное устранение фор-

<sup>1</sup> Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2001. С. 234–239.

<sup>2</sup> Балясникова В. Б. К вопросу о возможности замещения должности арбитра судьей в отставке // Современное право. 2019. № 1. С. 92–96.

мализма, властного принуждения, развитие договорных начал, укрепление доверительных отношений участников третейского разбирательства. Третейский судья – это прежде всего арбитр, ищущий вместе с участниками конфликта решение, которое устроило бы обе стороны. Даже в ситуациях, когда это невозможно, третейский судья должен учитывать баланс интересов сторон и исходить из того, что справедливое решение не должно привести к неосновательному обогащению одной стороны и непомерному разорению другой.

Требует дополнительного научного осмысления вопрос о готовности профессиональных судей и судей в отставке к роли арбитра, ведь при разрешении споров они выступают как носители государственной судебной власти и привыкли к тому, что эта власть дает им определенные преимущества. В третейском разбирательстве особую важность приобретают другие критерии – прежде всего репутация судьи, доверие, которое ему оказывают стороны.

В настоящее время российские суды и судьи встроены в судебную «вертикаль». Они должны руководствоваться не только законами, но и обязательными для исполнения разъяснениями, толкованиями, которые исходят от вышестоящих судов. А таких разъяснений становится все больше. Судьи привыкают к тому, что большая часть спорных правовых ситуаций и коллизий находит отражение в обобщении судебной практики Верховного Суда РФ, в результате чего пределы судебского усмотрения сужаются. Однако при третейском разбирательстве наиболее значимыми являются такие качества, как самостоятельность и ответственность при принятии решений.

Большинство профессиональных судей работают в условиях высокой нагрузки, а потому стремятся к процессуальной экономии и выносят решения, которые им проще «отписать». Это приводит к тому, что судьи часто не углубляются в суть спора, рассматривают его поверхностно и односторонне. Такие «профессионалы» уже настроили против себя предпринимательское сообщество, поэтому формирование кадрового состава третейских судов в основном за счет судей в отставке может вызывать недоверие к ним.

Несмотря на то что законодательство о третейском разбирательстве существует достаточно длительное время, третейские суды, к сожалению, не получили должного развития. До принятия Закона об арбитраже не было предусмотрено качественных требований к кандидатам на должность третейского судьи, что приводило к недоверию к арбитражным учреждениям со стороны государственных органов, появлению «аффилированных» третейских судов, вынесению «решений на бумаге». После принятия названного Закона количество арбитражных учреждений (повторим) значительно сократилось и не удовлетворяет текущие потребности в альтернативном способе разрешения споров (о чем свидетельствует, в частности, отсутствие третейских оговорок в договорах кредитных и энергоснабжающих организаций, которые раньше были одними из основных участников третейских соглашений). Между тем развитие третейских судов чрезвычайно важно для предпринимательского сообщества, для формирования в нем «кодекса поведения», основанного на соблюдении норм деловой и профессиональной этики, недопустимости злоупотребления правом.

С учетом указанных доводов представляется обоснованным внесение изменений в российское законодательство в части формирования состава ПДАУ, оставив только требование к количеству арбитров в каждом арбитражном учреждении и не конкретизируя процентное соотношение судей и лиц, не имеющих опыта судебской деятельности. Залог успеха развития третейских судов – не в излишней заорганизованности их деятельности, а в создании конкурентной профессиональной среды юристов, способных грамотно и справедливо разрешить конфликт.

В публичных отчетах о деятельности Совета по совершенствованию третейского разбирательства Министерство юстиции РФ отмечает, что проведенная реформа не привела к снижению количества споров, которые рассматриваются в арбитражных учреждениях, по сравнению с учреждениями-предшественниками; арбитраж становится доступным в регионах путем открытия новых отделений существующих арбитражных учреждений; размер арбитражных сборов остается стабильным; активно используются новые технологии; арбитражные учреждения сотрудничают с ведущими мировыми центрами арбитража, осуществляя обмен опытом, который может быть использован в России в рамках создания качественно новой системы арбитража.

Вместе с тем правоприменительная практика показывает, что не все задачи, поставленные законодателем, удалось реализовать.

С 13 июня 2016 г. по настоящее время ПДАУ было рассмотрено всего 1509 дел, из которых только 352 дел – в порядке внутренних споров. Так, МАК при ТПП РФ рассмотрел 22 дела; МКАС при ТПП РФ вместе с его отделениями во Владивостоке, Саратове, Ставрополе, Уфе, Ульяновске, Челябинске, Московской области рассмотрел 416 дел в порядке международного коммерческого арбитража и 338 дел в порядке внутренних споров; Арбитражный центр при РСПП рассмотрел 457 дел, из которых 14 – в порядке международного коммерческого арбитража, 10 – в порядке администрирования арбитража *ad hoc*, 1 корпоративный спор; Российский арбитражный центр при Российском институте современного арбитража – 272 спора; Национальный центр спортивного арбитража при АНО «Спортивная арбитражная палата» – 4 спора. Всеми указанными судами за более чем четыре года было рассмотрено меньше дел, чем любым судьей федерального суда.

Такое небольшое количество рассмотренных дел свидетельствует о недоступности арбитража и недоверии к нему.

Закон об арбитраже не только не упорядочил деятельность ПДАУ, но и практически уничтожил только начавшее расти доверие общества к третейскому производству. В настоящее время назрел вопрос о совершенствовании данного законодательного акта, в частности его положений о формировании состава ПДАУ, в интересах регулируемых им общественных отношений.

### Список литературы

Балясникова В. Б. К вопросу о возможности замещения должности арбитра судьей в отставке // Современное право. 2019. № 1.

Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2001.

### References

Balyasnikova V. B. K voprosu o vozmozhnosti zameshcheniya dolzhnosti arbitra sud'ei v otstavke // Sovremennoe pravo. 2019. № 1.

Bondar' N. S. Sudebnyi konstitutsionalizm v Rossii v svete konstitutsionnogo pravosudiya. M., 2001.

## **ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ ВЫЯВЛЕНИЯ НАРУШЕНИЙ ЗАКОНОВ, ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН**

**Пугачев Алексей Вячеславович**

Старший преподаватель кафедры прокурорской деятельности  
Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург),  
e-mail: PugachjovAV@mail.ru

*В статье раскрываются возникшие после внесения поправок в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» проблемы осуществления прокурором надзора за соблюдением федеральными органами исполнительной власти, их территориальными подразделениями, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина при производстве по делам об административных правонарушениях, исполнением действующих на территории РФ законов об административных правонарушениях. Рассматриваются коллизии между нормами законов, регулирующих данные правоотношения, обосновываются способы их устранения. В частности, предлагается выделить в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» отдельный предмет прокурорского надзора, закрепить соответствующие этому предмету полномочия прокурора по систематическому применению средств выявления нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина, допущенных указанными органами и должностными лицами при производстве по делам об административных правонарушениях, вне зависимости от поступившей в органы прокуратуры информации о нарушении закона, а также полномочия (включая «компенсаторные») по применению соответствующих средств реагирования на нарушения закона, прав и свобод человека и гражданина.*

*Ключевые слова: прокурорский надзор, правовые средства выявления нарушений закона, прокурорская проверка исполнения законов об административных правонарушениях*

## **PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER THE IMPLEMENTATION OF LAWS ON ADMINISTRATIVE OFFENSES: PROBLEMS OF THE APPLICATION OF LEGAL MEANS TO IDENTIFY VIOLATIONS OF LAWS, RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS**

**Pugachev Aleksei**

Senior lecturer, Ural State Law University (Yekaterinburg),  
e-mail: PugachjovAV@mail.ru

*The article reveals the problems of the prosecutor's supervision over the observance of the Russian Constitution, the rights and freedoms of man and citizen by executive authorities, their territorial subdivisions, public authorities of the subjects of the Russian Federation, local self-government authorities, and their officials in the proceedings on administrative offenses, as well as over the execution of laws on administrative offenses operating in the territory of Russia, which have emerged after the amendments to the Federal law «On the Prosecutor's office of the Russian Federation». The article also discusses the conflicts between the laws governing these legal relations and suggests ways to eliminate them. In particular, it is proposed to allocate a separate subject of the prosecutor's supervision in the Federal law «On the Prosecutor's office of the Russian Federation» and to consolidate the appropriate prosecutor's powers to use sys-*



*tematically the means to identify violations of laws, human and civil rights and freedoms committed by the above-mentioned authorities and officials in the proceedings on administrative offenses, regardless of the information about the violation of the law submitted to the prosecutor's office, as well as the powers (including «compensatory» ones) to apply the appropriate means to respond to violations of laws, rights and freedoms of man and citizen.*

*Key words: prosecutor's supervision, legal means to identify violations of laws, prosecutor's audit of the implementation of laws on administrative offenses*

Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 27 декабря 2018 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) не выделяет отдельное направление надзорной деятельности прокурора – надзор за исполнением законов об административных правонарушениях, соблюдением Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина при производстве по делам об административных правонарушениях федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами, за соответствием закону принимаемых ими решений при производстве по делам об административных правонарушениях. Традиционно данное направление надзорной деятельности включается в предмет прокурорского надзора за соблюдением Конституции, исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации (ст. 21 Закона о прокуратуре), а также в предмет прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами (ст. 26 Закона о прокуратуре)<sup>1</sup>.

Однако изменения, внесенные в последние годы в Закон о прокуратуре, вызвали необходимость конкретизации предмета деятельности прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина с учетом соотношения предмета данной деятельности, установленного законом порядка ее осуществления с предусмотренными законом целями деятельности прокуратуры России (обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты охраняемых законом интересов общества и государства – п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре), а также выделения из данных («общенадзорных») направлений прокурорской деятельности тех направлений, которые осуществлять в порядке, предусмотренном законом для осуществления надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, явно неэффективно. К таким направлениям, в частности, относится надзор за исполнением законов об административных правонарушениях, соблюдением Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина при производстве по делам об административных правонарушениях федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами.

Так, Федеральным законом от 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О прокуратуре Российской Федерации“» установлен особый порядок проведения прокурорских проверок исполнения законов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ, исполнением действующих на территории РФ законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами, организациями и должностными лицами, перечисленными в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре (объектами и субъектами надзора). Эти изменения коснулись и порядка проведения прокурором проверок исполнения действующих законов об административных правонарушениях, соблюдения Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина объектами и субъектами надзора при производстве по делам об административных правонарушениях.

<sup>1</sup> Настольная книга прокурора: практ. пособие: в 2 ч. / под общ. ред. О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2019. Ч. 1. С. 259–260.

В результате прокуроры были лишены эффективного средства своевременного выявления нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина перечисленными органами власти и их должностными лицами при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях.

В частности, согласно действующей редакции п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки. В силу действующей редакции п. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций. Проведение прокурором проверки соблюдения прав и свобод человека и гражданина осуществляется с учетом положений пп. 2–15 ст. 21 настоящего Закона.

Исходя из содержания данных норм, особый порядок проведения прокурорской проверки, закрепленный в ст. 21 Закона о прокуратуре, не применяется при осуществлении прокуратурой России надзорной деятельности по таким направлениям, как:

надзор за законностью правовых актов, издаваемых объектами и субъектами надзора, перечисленными в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре;

надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнением оперативно-розыскных мероприятий и проведением расследования, а также законностью решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие (ст. 30 Закона о прокуратуре);

надзор за законностью нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;

надзор за соблюдением установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания;

надзор за законностью исполнения наказания, не связанного с лишением свободы (ст. 33 Закона о прокуратуре).

При этом прокурор при осуществлении надзорной деятельности по названным направлениям наделяется соответствующими достаточными полномочиями по реализации правовых средств выявления нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина.

В приведенном перечне отсутствуют такие важные направления надзорной деятельности прокуратуры России, как надзор за исполнением законов об административных правонарушениях, соблюдением прав и свобод человека и гражданина при производстве по делам об административных правонарушениях, применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, рассмотрении сообщений об административных правонарушениях, рассмотрении дел об административных правонарушениях, назначении административного наказания и его исполнении объектами и субъектами прокурорского надзора.

То есть при проведении прокурорской проверки исполнения законов об административных правонарушениях объектами и субъектами надзора органы прокуратуры РФ обязаны соблюдать предусмотренный ст. 21 Закона о прокуратуре особый порядок проведения прокурорской проверки. Единственное направление надзорной деятельности в указанной области общественных отношений, на которое не распространяют действие ограничения, установленные ст. 21 Закона о прокуратуре, – надзор за законностью постановлений (определений), вынесенных федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении. Однако и в данном случае

для эффективного осуществления надзорной деятельности в целях обеспечения законности принимаемых перечисленными органами и должностными лицами итоговых решений по делам об административных правонарушениях необходимо законодательно закрепить механизм проверки прокурором законности и обоснованности принимаемых объектами и субъектами надзора итоговых решений по делам об административных правонарушениях в пределах их компетенции.

Установленные же законом в настоящее время условия применения прокурором правовых средств выявления нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина объектами и субъектами надзора при производстве по делам об административных правонарушениях явно не способствуют достижению прокуратурой РФ поставленных перед ней законом целей. Более того, возникают объективные препятствия для исполнения органами прокуратуры конкретно-функциональных задач, поставленных перед ними Генеральным прокурором РФ.

Поскольку законодателем надзор за исполнением законов об административных правонарушениях федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами отнесен к предмету «общего» надзора (надзора за исполнением законов, законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина), соответствующие задачи органов прокуратуры по данному направлению надзора обозначены Генеральным прокурором РФ в приказе от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». В частности, в силу п. 7 этого приказа подчиненные прокуроры при осуществлении «общего» надзора должны «конкретными и систематическими действиями реализовывать приоритетное направление прокурорского надзора – соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления... органами контроля, их должностными лицами...». В пп. 7.4 и 7.5 подчиненным прокурорам предписывается «решительно пресекать факты незаконного применения к гражданам административного задержания, штрафов и иных мер административной ответственности. Активнее использовать предоставленное ст. 22 Федерального закона „О прокуратуре Российской Федерации“ право освобождать своим постановлением лиц, необоснованно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов. Регулярно проводить проверки соблюдения прав лиц, содержащихся в местах отбывания административного ареста. При осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства особое внимание уделять вопросам исполнения законодательства в сфере миграции в деятельности территориальных подразделений МВД России и других контролирующих (надзирающих) и правоохранительных органов, в том числе по выявлению и пресечению преступлений и иных правонарушений. Систематически, не реже одного раза в месяц, проводить проверки исполнения законов при содержании в специальных учреждениях МВД России иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации и реадмиссии».

Несложно заметить, что перечисленные в приказе Генерального прокурора задачи касаются публичной деятельности объектов и субъектов надзора, имеющей своей целью, с одной стороны, защитить граждан, общество и государство от административных правонарушений, предупредить совершение в отношении них более тяжких правонарушений (преступлений), а с другой – не допустить необоснованного административного преследования невиновных лиц в условиях отсутствия состава административного правонарушения либо его малозначительности. Аналогичная публичная деятельность объектов и субъектов надзора по другим направлениям деятельности проверяется прокурором без каких-либо ограничений (надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом).

По этой причине логично выделить из предмета «общего» надзора надзор за исполнением законов об административных правонарушениях федеральными органами исполнительной власти (включая органы контроля, органы военного управления), органами государственной власти субъектов РФ (включая органы контроля), органами местного самоуправления (включая органы контроля), их должностными лицами, надзор за соблюдением этими органами и должностными лицами прав и свобод человека и гражданина при производстве по делам об административных правонарушениях в отдельное направление надзорной деятельности прокурора, закрепив соответствующую публичному значению деятельности объектов и субъектов надзора и содержанию Конституции РФ, других действующих на территории РФ законов систему полномочий и правовых средств прокурора, обеспечивающих достижение поставленных перед ним федеральным законом целей, выполнение законных функций и решение задач (включая полномочия по проведению систематических проверок деятельности объектов и субъектов надзора, принимаемых ими правовых актов вне зависимости от непосредственного информирования прокурора о нарушении закона, прав и свобод человека и гражданина объектами и субъектами надзора).

Кроме того, после внесения в Закон о прокуратуре изменений во исполнение постановления Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 № 2-П<sup>1</sup> положения ст. 21, 26 Закона о прокуратуре вступили в прямое противоречие с отдельными нормами других федеральных законов, регулирующих деятельность прокуратуры России, либо стали фактически препятствием к выполнению прокуратурой надзорной функции, возложенной на нее другими федеральными законами.

Так, согласно ст. 24.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Генеральный прокурор РФ и назначаемые им прокуроры осуществляют в пределах своей компетенции надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории РФ законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда. Признавая данное направление надзорной деятельности самостоятельным, законодатель в том же законе – КоАП РФ – предусматривает специальные правовые средства реагирования прокурора, применение которых невозможно без своевременного, полного и эффективного выявления прокурором нарушений Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, действующих на территории РФ законов, допущенных федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами при производстве по делам об административных правонарушениях. В частности, согласно ст. 25.11 КоАП РФ прокурор в пределах своих полномочий вправе: участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела; приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия (например, освобождать своим постановлением незаконно задержанных по подозрению в совершении административного правонарушения – п. 3 ст. 22 Закона о прокуратуре).

Однако в силу ст. 21, 26 Закона о прокуратуре применение прокурором средств выявления нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина при производстве по делам об административных правонарушениях федеральными органами

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П по делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр „Мемориал“», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество „Мемориал“», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С. А. Ганнушкиной.



исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами – проведение прокурором проверки – допускается не иначе как при поступлении в органы прокуратуры информации о нарушении перечисленными объектами и субъектами надзора законов, прав и свобод человека и гражданина при производстве по делам об административных правонарушениях.

Если соблюдение законных оснований и порядка отбывания административного ареста, административного выдворения за пределы Российской Федерации и содержания в связи с этим в специальных учреждениях МВД России для иностранных граждан и лиц без гражданства, осуществляемых по решению суда, допустимо отнести к предмету прокурорского надзора, установленному ст. 32 Закона о прокуратуре, то успешное решение задачи по незамедлительному пресечению фактов незаконного применения к гражданам административного задержания, штрафов и иных мер административной ответственности по решению внесудебных органов, а также эффективное осуществление надзора за исполнением законов об административных правонарушениях объектами и субъектами надзора в целом не представляются возможными без систематического проведения (вне зависимости от поступления в органы прокуратуры информации о нарушении закона, прав и свобод человека и гражданина) прокурорских проверок по данному направлению надзорной деятельности. Иными словами, без поступившей в органы прокуратуры информации о нарушении закона, прав и свобод человека и гражданина прокурор не вправе по собственной инициативе систематически проверять соблюдение прав и свобод граждан, содержащихся в специально созданных местах содержания административно задержанных, поскольку данные места предназначены для временного задержания лиц, подозреваемых в совершении административного правонарушения, за которое судом может быть назначено наказание в виде административного ареста либо административного выдворения за пределы Российской Федерации.

Вместе с тем проводить систематическую проверку данных мест прокуроров обязывает вышеуказанный приказ Генерального прокурора; кроме того, проведение проверки законности содержания административно задержанных лиц рекомендовано в п. 2 разд. 5 Методических рекомендаций «Организация работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях», направленных в нижестоящие прокуратуры письмом первого заместителя Генерального прокурора РФ от 27 февраля 2004 г. № 36-12-2004. Мэру обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде административного задержания применяет, в частности, орган внутренних дел (федеральный орган исполнительной власти) без судебного решения, и на проверку исполнения законов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина этим органом распространяются те же законные ограничения, что и на любую другую «общенадзорную» проверку, включая требования о ее обоснованности. Если отсутствует информация о нарушениях закона, прав граждан в местах административного задержания органа внутренних дел, у прокурора нет оснований проверять эти места по своей инициативе ежедневно (включая документы, в которые вносятся сведения о содержащихся в камерах задержанных, их персональные данные, в том числе пол и возраст, сведения о сроке задержания и пребывания в камере и т. д.) и он лишен законной возможности незамедлительно пресечь нарушения прав граждан, незаконно подвергнутых административному задержанию, а также ряд других серьезных нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина (в частности, сокрытие преступлений от учета и регистрации; задержание граждан, фактически подозреваемых в совершении преступления, на основании протокола об административном задержании; административное задержание несовершеннолетних, беременных женщин, женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, и т. д.). При этом подобные нарушения прав и свобод человека и гражданина могут совершаться не только органами внутренних дел, но и другими федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами.

Указанная проблема прокурорского надзора за исполнением законов об административных правонарушениях, соблюдением прав и свобод человека и гражда-

нина федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами, а также аналогичные проблемы, возникшие после внесения изменений в Закон о прокуратуре, не раз становились предметом обсуждения в научной периодике. В частности, А. В. Пересыпкин отмечает, что «анализ новелл в Законе „О прокуратуре Российской Федерации“ позволяет сделать вывод об их несовершенстве, поскольку, существенно ограничив возможности проведения надзорных мероприятий, законодатель оставил перед прокуратурой все существовавшие ранее задачи, не разрешив имеющиеся проблемы, создал новые»<sup>1</sup>. Аналогичную критическую оценку непродуманным законопроектам, отрицательно влияющим на режим законности и правопорядка в России, неоднократно давал О. А. Кожевников<sup>2</sup>.

Необходимо добавить, что большинство внесенных в Закон о прокуратуре изменений не реализуют буквально требования постановлений Конституционного Суда РФ, что также отрицательно влияет на состояние законности, правопорядка, защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Так, при наделении прокуроров полномочиями по использованию такого правового средства выявления нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина, как прокурорская проверка, соответствующими Конституции РФ являются ограничения произвольного (по собственной инициативе) проведения прокурором проверок деятельности коммерческих и некоммерческих организаций. Однако недопустимо ограничение прокуроров в проведении систематических проверок публичной деятельности органов государственной и муниципальной власти, включающей в себя применение мер административной ответственности в отношении граждан и организаций. Напротив, такие ограничения полномочий прокуроров могут в скором времени привести к произволу органов региональной и муниципальной власти.

Предотвратить подобные нарушения законов, прав и свобод человека и гражданина возможно путем законодательного разграничения видов надзорной деятельности прокурора. Из предмета «общего» надзора следует выделить направления надзора за публичной правоприменительной деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, их должностных лиц (включая осуществление ими в пределах компетенции производства по делам об административных правонарушениях), предусмотрев в законе систему соответствующих каждому из направлений прокурорской деятельности правовых средств выявления нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина, правовых средств реагирования на выявленные нарушения закона, нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Более того, согласно отдельным федеральным законам не иначе как с согласия (по представлению) уполномоченного прокурора могут быть привлечены к административной ответственности лица, обладающие особым правовым статусом: судьи (в том числе, пребывающие в отставке) – в соответствии с п. 4 ст. 16 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей»; члены Совета Федерации или депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ – в соответствии с ч. 4 ст. 19 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; кандидаты на должность Президента РФ – в соответствии с п. 6 ст. 42 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»; член Центральной избирательной комиссии РФ с правом решающего голоса, председатель избирательной комиссии субъекта РФ – в соответствии с п. 18.1 ст. 29 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также некоторые другие лица, обладающие особым статусом, установленным законом.

<sup>1</sup> Пересыпкин А. В. Роль органов прокуратуры и проблемы осуществления надзора за соблюдением федерального законодательства в условиях изменившегося законодательства // Российская юстиция. 2017. № 10. С. 56.

<sup>2</sup> Кожевников О. А. К еще одной реформе прокуратуры // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2012. № 2. С. 32; Его же. О направлениях деятельности прокуратуры // Российский юридический журнал. 2016. № 1. С. 109–113.

Согласие же прокурора (представление) в указанных случаях является не чем иным, как правовым средством реагирования на правомерные действия уполномоченных органов по возбуждению дела об административном правонарушении и (или) производству административного расследования в установленном законом порядке в отношении лица, обладающего особым правовым статусом, применить которое прокурор не вправе без проведения соответствующей проверки не только представленных ему материалов, но и всей связанной с ними деятельности соответствующего объекта (субъекта) надзора. В ходе проведения проверки указанных документов уполномоченным прокурором могут быть выявлены нарушения установленного законом порядка производства по делу об административном правонарушении в отношении лица, обладающего особым статусом, и (или) отсутствие оснований привлечения данного лица к административной ответственности либо не выявлены нарушения закона при привлечении таких лиц к административной ответственности. В последнем случае уполномоченный прокурор согласовывает возбуждение дела об административном правонарушении в отношении лица, обладающего особым статусом, и привлечение его к административной ответственности (вносит представление об этом в уполномоченный орган).

Однако действующие законы лишь устанавливают особый статус отдельных лиц при привлечении их к административной ответственности, но не закрепляют основания и порядок проведения уполномоченным прокурором проверки соблюдения законного порядка привлечения таких лиц к административной ответственности. Данный пробел в законодательном регулировании восполняется приказом Генерального прокурора от 23 ноября 2015 г. № 645 «О порядке реализации прокурорами полномочий в сфере привлечения к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом» в части распределения между подчиненными прокурорами полномочий по согласованию (внесению представлений) привлечения лиц, обладающих особым статусом, к административной ответственности. Однако ни один из действующих законов не конкретизирует процедуру проверки прокурором исполнения законов об административных правонарушениях, установленного законом порядка производства по делам об административных правонарушениях, по которым к административной ответственности привлекаются лица, обладающие особым статусом.

В науке уже высказывались мнения о назревшей потребности законодательного закрепления в одном федеральном законе – КоАП РФ – специальных правил привлечения к административной ответственности в судебном порядке лиц, обладающих особым статусом, с одновременным закреплением в Законе о прокуратуре полномочий по осуществлению надзора за деятельностью соответствующих должностных лиц, уполномоченных законом возбуждать дела об административном правонарушении в отношении лиц, обладающих особым статусом<sup>1</sup>.

Соглашаясь с данной позицией, следует вновь обратить внимание на назревшую необходимость законодательного закрепления непосредственно в Законе о прокуратуре отдельного предмета надзорной деятельности прокурора – надзора за соблюдением Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами при производстве по делам об административных правонарушениях, исполнении ими законов об административных правонарушениях, включив в предмет надзора деятельность избирательных комиссий и других органов и должностных лиц по соблюдению законного порядка привлечения к административной ответственности лиц, обладающих особым статусом, и предусмотрев соответствующую данному предмету надзора систему полномочий и правовых средств прокурора, направленных на выявление нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина, допущенных при производстве по делам об административных правонарушениях (в том числе полномочие по систематическому проведению прокурорских проверок вне зависимости от поступившей в органы прокуратуры информации о нарушении закона, нарушениях прав

<sup>1</sup> Стуканов А., Соловьева А. Надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях в сфере законодательства о выборах // Законность. 2018. № 5. С. 11.

и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами при производстве по делам об административных правонарушениях), правовых средств прокурора, направленных на реагирование на выявленные нарушения закона (включая «компенсаторные» полномочия по освобождению незаконно задержанных лиц, лиц, бесосновательно содержащихся в местах содержания задержанных и арестованных по делам об административных правонарушениях, по возбуждению дел об административных правонарушениях, их прекращению и по применению некоторых других правовых средств реагирования<sup>1)</sup>).

Конкретизация в Законе о прокуратуре предмета надзора за исполнением законов, прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами при производстве по делам об административных правонарушениях и соответствующих предмету полномочий прокурора позволит Генеральному прокурору РФ регламентировать данный вид прокурорской деятельности в отдельном приказе, закрепляющем частную методику надзора и конкретно-функциональные задачи подчиненных прокуроров, решаемые для достижения установленных законом целей организации и деятельности прокуратуры России.

### Список литературы

*Ергашев Е. Р.* Компенсаторная деятельность прокуратуры Российской Федерации: реалии и перспективы // Закон. 2017. № 3.

*Кожевников О. А.* К еще одной реформе прокуратуры // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2012. № 2.

*Кожевников О. А.* О направлениях деятельности прокуратуры // Российский юридический журнал. 2016. № 1.

Настольная книга прокурора: практ. пособие: в 2 ч. / под общ. ред. О. С. Капинус, С. Г. Кехлева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2019. Ч. 1.

*Пересыпкин А. В.* Роль органов прокуратуры и проблемы осуществления надзора за соблюдением федерального законодательства в условиях изменившегося законодательства // Российская юстиция. 2017. № 10.

*Стуканов А., Соловьева А.* Надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях в сфере законодательства о выборах // Законность. 2018. № 5.

### References

*Ergashev E. R.* Kompensatornaya deyatel'nost' prokuratury Rossiiskoi Federatsii: realii i perspektivy // Zakon. 2017. № 3.

*Kozhevnikov O. A.* K eshche odnoi reforme prokuratury // Vestnik Ural'skogo instituta ekonomiki, upravleniya i prava. 2012. № 2.

*Kozhevnikov O. A.* O napravleniyakh deyatel'nosti prokuratury // Rossiiskii yuridicheskii zhurnal. 2016. № 1.

Nastol'naya kniga prokurora: prakt. posobie: v 2 ch. / pod obshch. red. O. S. Kapinus, S. G. Kekhlrova. 5-e izd., pererab. i dop. M., 2019. Ch. 1.

*Peresyppkin A. V.* Rol' organov prokuratury i problemy osushchestvleniya nadzora za soblyudeni-em federal'nogo zakonodatel'stva v usloviyakh izmenivshegosya zakonodatel'stva // Rossiiskaya yustitsiya. 2017. № 10.

*Stukanov A., Solov'eva A.* Nadzor za ispolneniem zakonov pri proizvodstve po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh v sfere zakonodatel'stva o vyborakh // Zakonnost'. 2018. № 5.

<sup>1</sup> *Ергашев Е. Р.* Компенсаторная деятельность прокуратуры Российской Федерации: реалии и перспективы // Закон. 2017. № 3. С. 39–45.



## НАЛОГОВО-ПРАВОВОЙ СТАТУС НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ АДВОКАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### Хазиев Искандер Айдарович

Помощник председателя президиума коллегии адвокатов  
«Башкирская республиканская коллегия адвокатов» (Уфа),  
e-mail: hhaziev@gmail.com

*Исследуются вопросы, связанные с налогово-правовым статусом некоммерческих организаций адвокатуры в Российской Федерации. Рассмотрены особенности налогообложения некоммерческих организаций адвокатуры с учетом специфики их деятельности. Особое внимание уделяется налоговым льготам, которые предоставляются адвокатским некоммерческим организациям. Делается вывод, что вопрос учета при определении налоговой базы налога на прибыль некоммерческих организаций адвокатуры средств целевого финансирования решается по-разному при общем режиме налогообложения и упрощенной системе налогообложения.*

*Ключевые слова: налогообложение, налог на прибыль, некоммерческая организация, адвокатура, режим налогообложения, налоговые льготы*

## THE TAX AND LEGAL STATUS OF NONPROFIT ADVOCACY ORGANIZATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

### Khaziev Iskander

Assistant chairman, Bashkir Republican Bar Association (Ufa),  
e-mail: hhaziev@gmail.com

*The article examines the issues related to the tax and legal status of nonprofit advocacy organizations in the Russian Federation. The features of taxation of nonprofit advocacy organizations are considered, taking into account the specifics of their activities. Particular attention is paid to tax-exempts that are provided to nonprofit advocacy organizations. It is concluded that the issue of accounting for targeted financing in determining the tax base of the income tax of nonprofit advocacy organizations is solved differently under the general tax regime and under the simplified tax system.*

*Key words: taxation, income tax, nonprofit organization, advocacy, tax regime, tax-exempt*

Налогово-правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций адвокатуры имеет свои особенности в силу правового статуса таких некоммерческих организаций. Указанные особенности обусловлены положениями отдельных специальных законов, в частности Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (далее – Закон об адвокатуре).

В силу положений Закона об адвокатуре статусом некоммерческих организаций обладают такие формы адвокатских образований, как коллегия адвокатов, адвокатское бюро, юридическая консультация. Также следует отметить, что адвокатские палаты по своей организационно-правовой форме являются некоммерческими организациями. Юридические консультации на практике создаются крайне редко, по-

этому рассмотрим вопросы налогообложения и налогового статуса только коллегии адвокатов и адвокатского бюро.

Согласно ст. 246 Налогового кодекса РФ коллегии адвокатов и адвокатские бюро признаются налогоплательщиками налога на прибыль. Кроме того, коллегии адвокатов и адвокатские бюро выступают налоговыми агентами и несут ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение обязанности по удержанию и перечислению налогов (ст. 123 НК РФ). Согласно п. 13 ст. 22 Закона об адвокатуре коллегия адвокатов и адвокатское бюро выступают в качестве налоговых агентов адвокатов, которые являются членами соответствующего адвокатского образования как некоммерческой организации, по доходам, полученным адвокатами в связи с осуществлением адвокатской деятельности. Данное положение закона означает, что при поступлении суммы гонорара адвокату коллегия адвокатов и адвокатское бюро обязаны исчислить и удержать налог на доход физических лиц. В п. 14 ст. 22 Закона об адвокатуре указывается на ответственность рассматриваемых адвокатских образований как налоговых агентов.

В целях надлежащего выполнения функции налогового агента адвокатской некоммерческой организацией в соответствии с п. 1 ст. 226 НК РФ, а также для целей правильного ведения адвокатского производства соглашение об оказании юридической помощи, заключаемое между адвокатом и доверителем, подлежит регистрации в реестре соглашений адвокатского образования, в котором адвокат состоит.

По смыслу положений ст. 251 НК РФ и ст. 22, 23 Закона об адвокатуре при определении доходов для целей исчисления налога на прибыль коллегии адвокатов и адвокатских бюро как некоммерческих организаций не учитываются средства, которые безвозмездно поступают в адвокатское образование для целей его содержания и ведения уставной деятельности. Это означает прежде всего, что взносы адвокатов, которые являются членами адвокатского образования, не подлежат учету при исчислении налога на прибыль соответствующей организации, поскольку данные взносы рассматриваются в качестве средств для самостоятельного обеспечения адвокатских образований как саморегулируемых организаций. Это правило применяется также при исчислении налоговой базы по налогу на прибыль адвокатских палат. Речь идет об отчислениях адвокатов, перечисляемых на содержание и ведение уставной деятельности федеральной адвокатской палаты и адвокатской палаты субъекта РФ, в которой адвокат состоит на основе членства.

Таким образом, отчисления (взносы), перечисляемые адвокатами в некоммерческие организации, согласно подп. 8 п. 2 ст. 251 НК РФ, считаются целевыми поступлениями, направленными на содержание некоммерческой организации.

Иначе разрешен вопрос о поступлении в некоммерческие организации адвокатуры в виде целевого финансирования, например, грантов. Относительно таких поступлений налоговая база налога на прибыль не уменьшается, и некоторые исследователи высказывают предложения о совершенствовании законодательства в целях реализации основополагающего принципа справедливости налогообложения некоммерческих организаций. Так, С. Ю. Богатырев отмечает, что при формировании налоговой базы налога на прибыль необходимо учитывать средства, поступающие как целевое финансирование. Другими словами, налоговая база налога на прибыль некоммерческих организаций должна уменьшаться на размер эндаумента<sup>1</sup>.

Вместе с этим в случае применения некоммерческой организацией адвокатуры упрощенной системы налогообложения средства целевого финансирования не учитываются при определении порога доходов. Таким образом, вопрос учета средств целевого финансирования при определении налоговой базы налога на прибыль исследуемых организаций в соответствии с положениями налогового законодательства решается по-разному при общем режиме налогообложения и упрощенной системе налогообложения.

Специфика деятельности коллегии адвокатов, адвокатских бюро и других адвокатских некоммерческих организаций проявляется прежде всего в целях создания

<sup>1</sup> Богатырев С. Ю. Организационные и налоговые аспекты создания имущества некоммерческих организаций как перспективной формы развития бизнеса в России // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 1. С. 77.

таких организаций. Как отмечает Д. Г. Копылов, «некоммерческие организации принимают на себя часть бремени ответственности за решение проблем, стоящих перед обществом, а государство обязуется оказывать некоммерческим организациям содействие в их деятельности, и такое содействие выражается в том числе в предоставлении организациям, ставящим своей целью осуществление социально полезной деятельности, льгот по уплате налогов и сборов, а также предоставлении гражданам и юридическим лицам, оказывающим поддержку некоммерческим организациям, налоговых и иных льгот»<sup>1</sup>.

При определении налогово-правового статуса некоммерческих организаций адвокатуры в Российской Федерации важным является установление льгот по уплате налогов и сборов. Такая поддержка со стороны государства необходима прежде всего потому, что некоммерческие адвокатские организации выполняют социально полезную функцию – осуществляют защиту прав и законных интересов граждан.

В качестве одной из мер налоговой поддержки со стороны государства налоговым законодательством предусмотрено освобождение организаций адвокатуры от налога на имущество (ст. 381 НК РФ). Кроме того, коллегии адвокатов, адвокатские бюро и другие некоммерческие организации адвокатуры освобождены от исполнения обязанностей налогоплательщика, связанных с исчислением и уплатой НДС, в порядке ст. 145 НК РФ.

Вопросы налогово-правового статуса некоммерческих организаций адвокатуры в Российской Федерации не перестают быть актуальными ввиду особенностей их сферы деятельности, различия способов и источников ее финансирования и меняющегося законодательства.

### Список литературы

*Богатырев С. Ю.* Организационные и налоговые аспекты создания имущества некоммерческих организаций как перспективной формы развития бизнеса в России // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 1.

*Копылов Д. Г.* Некоммерческие организации и органы публичной власти // Закон. 2016. № 11.

### References

*Bogatyrev S. Yu.* Organizatsionnye i nalogovye aspekty sozdaniya imushchestva nekommercheskikh organizatsii kak perspektivnoi formy razvitiya biznesa v Rossii // Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii. 2018. № 1.

*Kopylov D. G.* Nekommercheskie organizatsii i organy publichnoi vlasti // Zakon. 2016. № 11.

<sup>1</sup> *Копылов Д. Г.* Некоммерческие организации и органы публичной власти // Закон. 2016. № 11. С. 63.

## О ПРАВАХ КОРПОРАЦИИ КАК УЧАСТНИКА КОРПОРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

### Терентьев Алексей Викторович

Старший преподаватель кафедры гражданского права  
Санкт-Петербургского государственного аграрного университета (Санкт-Петербург),  
e-mail: terentiev@spbgau.ru

*Законодатель, включая корпоративные отношения в число отношений, регулируемых гражданским законодательством, не определил круг их участников. По мнению автора, одним из них является корпорация. В Гражданском кодексе РФ не закреплён правовой статус корпорации как участника корпоративных отношений, однако в специальных законах есть нормы, позволяющие говорить о правах корпорации как участника корпоративных отношений. Автор предлагает закрепить права корпорации как участника корпоративных отношений в Гражданском кодексе РФ (как это сделано в отношении прав участников корпорации). В качестве одного из таких прав обозначается право на предъявление в суд иска об исключении недобросовестного участника из состава корпорации.*

*Ключевые слова: корпорация, права корпорации, участники (члены) корпорации, органы корпорации, корпоративные отношения, участники корпоративных отношений, корпоративные споры*

## ON THE RIGHTS OF THE CORPORATION AS A PARTY TO CORPORATE RELATIONS

### Terent'ev Aleksei

Senior lecturer, Saint Petersburg State Agrarian University (Saint Petersburg),  
e-mail: terentiev@spbgau.ru

*The legislator places corporate relations among relations regulated by civil law but does not define parties to these relations. In the author's opinion, one of them is a corporation. Currently, the Civil Code of the Russian Federation does not stipulate a legal status of the corporation as a party to corporate relations, however, in special laws, there are the rules showing that the corporation has its rights as a party to corporate relations. The author proposes to enshrine the rights of a corporation as a party to corporate relations in the Civil Code of the Russian Federation (just as for the rights of participants of the corporation). One of these rights is the right to file a claim in court for the exclusion of an unscrupulous participant from the corporation.*

*Key words: corporation, rights of the corporation, participants (members) of the corporation, bodies of the corporation, corporate relations, parties to corporate relations, corporate disputes*

В 2014 г. Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» параграф 1 гл. 4 Гражданского кодекса РФ был дополнен ст. 65.1–65.3. Статьей 65.1 ГК РФ было закреплено деление юридических лиц на корпоративные и унитарные. Согласно данной статье корпорацией признается юридическое лицо, учредители (участники) которого обладают правом участия (членства) в нем и формируют его высший орган в соответствии с п. 1 ст. 65.3 ГК РФ. Унитарным юридическим лицом признается юридическое лицо, учредители которого не становятся его



участниками и не приобретают в нем прав членства. Следовательно, законодатель, внося в ГК РФ указанные поправки, придал корпорации особый статус. Как видно из ст. 65.1 ГК РФ, отношения в корпорации имеют более сложную структуру.

Законодатель, включая корпоративные<sup>1</sup> отношения в отношения, регулируемые гражданским законодательством, не определил круг их участников. Вопрос об участниках корпоративных отношений широко обсуждается в научной среде. Одни ученые включают в число участников корпоративных отношений широкий круг лиц. Другие понимают под корпоративными отношениями «внутренние отношения» и, следовательно, сужают круг их участников.

Представителем «широкого» понимания корпоративных отношений является Ф. С. Карагусов. По его мнению, «корпоративные отношения вовлекают в свою орбиту не только АО (их органы, должностных лиц), но и таких субъектов, как: а) государственные органы, регистрирующие корпорации, допускающие к обращению их ценные бумаги и т. п.; б) другие юридические лица, участвующие в процессе реорганизации корпораций; в) потенциальные инвесторы; г) профессиональные участники рынка ценных бумаг»<sup>2</sup>. С точки зрения В. С. Белых, «корпоративные отношения можно условно сгруппировать на внешние и внутрикорпоративные»<sup>3</sup>. Он утверждает, что «в реальной действительности предмет корпоративных отношений является по содержанию более широким, чем отношения внутрифирменные»<sup>4</sup>. К участникам корпоративных отношений В. С. Белых относит акционеров, органы управления (менеджмент) корпорации, акционерное общество, внешние подразделения юридического лица (филиалы и представительства), материнскую компанию и зависимое (дочернее) общество, внутренние подразделения юридического лица (цеха, отделы и др.)<sup>5</sup>.

«Узкого» понимания корпоративных отношений придерживается М. К. Сулейменов. По его мнению, «корпоративные отношения – это часть внутренних отношений юридического лица, являющегося корпоративной организацией, и связанные с участием в корпоративных организациях или с управлением ими»<sup>6</sup>. Указанный автор относит к участникам корпоративных отношений учредителей (участников) корпорации и корпоративную организацию. И. С. Шиткина считает, что «корпоративные отношения – это урегулированные нормами права внутренние отношения в корпорации»<sup>7</sup>. С ее точки зрения, «с позиции современного законодателя корпоративные правоотношения возникают, как правило<sup>8</sup>, между корпорацией, ее участниками и членами органов корпорации»<sup>9</sup>.

Ранее нами высказывалось мнение и приводились доводы в пользу того, что под корпоративными отношениями следует понимать «внутренние отношения, возникающие в процессе создания, деятельности, прекращения деятельности корпорации, связанные с участием и (или) управлением ей»<sup>10</sup>. Исходя из этого, считаем, что к участникам корпоративных отношений следует отнести участников корпорации,

<sup>1</sup> В настоящей статье понятия «корпоративные правоотношения» и «корпоративные отношения» используются как тождественные. Однако отметим, что Д. В. Ломакин довольно убедительно обосновывал, что корпоративными могут быть только «правоотношения» (Ломакин Д. В. Корпоративные правоотношения: общая теория и практика ее применения в хозяйственных обществах. М., 2008). В свою очередь законодатель пошел по иному пути и назвал отношения, связанные с участием в корпоративных организациях или с управлением ими, корпоративными (ст. 2 ГК РФ). Мы же оставим рассмотрение данной проблематики за рамками нашего исследования.

<sup>2</sup> Карагусов Ф. С. Основы корпоративного права и корпоративное законодательство Республики Казахстан. 2-е изд. Алматы, 2011. С. 68–69.

<sup>3</sup> Белых В. С. О корпорациях, корпоративных отношениях и корпоративном праве // Бизнес, менеджмент и право. 2006. № 2. С. 58.

<sup>4</sup> Там же. С. 59.

<sup>5</sup> Там же. С. 58.

<sup>6</sup> Сулейменов М. К. Гражданское право и корпоративные отношения: проблемы теории и практики // Вестник гражданского права. 2016. № 3. С. 291–292.

<sup>7</sup> Корпоративное право: учеб. / Е. Г. Афанасьева, В. Ю. Бакшинская, Е. П. Губин и др.; отв. ред. И. С. Шиткина. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 19.

<sup>8</sup> Оговорка «как правило» относится к возможности участия в корпоративных отношениях третьих лиц.

<sup>9</sup> Корпоративное право. С. 24.

<sup>10</sup> Терентьев А. В. О понятии корпоративных отношений в современном российском законодательстве // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2018. № 3. С. 40. URL: <http://electronic.ruzh.org/?q=ru/node/1182>.

органы корпорации и саму корпорацию. Участники корпоративных отношений (как и любых других) должны быть наделены правами и обязанностями по отношению друг к другу. Наличие прав и обязанностей у участников отношений формирует содержание последних.

Прежде чем перейти к рассмотрению прав корпорации как участника корпоративных отношений, отметим, что с точки зрения ГК РФ корпорация – это юридическое лицо, которое является самостоятельным участником отношений, регулируемых гражданским законодательством. ГК РФ не признает органы корпорации (их членов) самостоятельными участниками данных отношений. Участники (члены) корпорации, выступающие от ее имени в гражданском обороте (по доверенности либо в силу абз. 6 п. 1 ст. 65.2 ГК РФ), также не являются самостоятельными участниками отношений, регулируемых гражданским законодательством. Они представляют корпорацию. Контрагенту корпорации (любому третьему лицу) безразлично, в чьем лице корпорация вступает в отношения с ним. Противоположной стороной (сделки, обязательства и пр.) будет выступать корпорация. В случае неблагоприятных последствий ответственность перед контрагентом (третьим лицом) будет нести корпорация, а не лицо, выступающее от ее имени, если только это лицо не вышло за пределы своих полномочий и нет оснований для привлечения его к субсидиарной ответственности.

Корпорация как юридическое лицо (как участник гражданского оборота) в силу ст. 49 ГК РФ может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренные учредительным документом, и нести связанные с этой деятельностью обязанности; в соответствии с п. 2 ст. 49 ГК РФ юридическое лицо может быть ограничено в правах лишь в случаях и в порядке, предусмотренных законом. Корпорация может выступать стороной сделки, иным образом приобретать и отчуждать права, быть истцом и ответчиком в суде, нести ответственность по своим обязательствам, в том числе по обязательствам, возникшим вследствие причинения вреда или неосновательного обогащения.

В свою очередь ГК РФ не наделяет корпорацию правами участника корпоративных отношений. Правовой статус корпорации как участника корпоративных отношений в законодательстве не определен.

Говоря об участии корпорации в корпоративных отношениях, нельзя не отметить мнение, высказанное Д. В. Ломакиным. Он полагает, что «существование корпорации является неотъемлемым условием существования самих корпоративных правоотношений... Корпорация как субъект корпоративных правоотношений не может быть заменена... Иначе говоря, иные участники корпоративных правоотношений могут быть таковыми лишь постольку, поскольку являются участниками (членами) корпорации, включаются в ее организационную структуру»<sup>1</sup>.

В связи со сказанным важно унифицировать и систематизировать права и обязанности корпорации как участника корпоративных отношений. То же самое необходимо сделать и в отношении органов корпорации.

О правах корпорации как самостоятельного субъекта корпоративных отношений первым заговорил О. фон Гирке. Немецкий юрист обратил внимание, что германская корпорация является самостоятельным субъектом корпоративных правоотношений<sup>2</sup>. Он, в частности, выделял «права корпорации требовать от своих участников (членов) совершения определенных действий или воздержания от их совершения во исполнение решений, принятых уполномоченными органами корпорации, и корреспондирующие им обязанности исполнять эти решения»<sup>3</sup>.

Справедливости ради отметим, что не все современные правоведы относят корпорацию к участникам корпоративных отношений. Так, Р. Р. Ушницкий утверждает, что «корпорация никак не может считаться участницей основного корпоративного правоотношения»<sup>4</sup>. По его мнению, «пришла пора корпорацию считать объектом, а не субъектом корпоративного правоотношения»<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Ломакин Д. В. Указ. соч.

<sup>2</sup> Подробнее см.: Каминка А. И. Очерки торгового права. 2-е изд., испр. и доп. СПб., 1912. С. 105–107.

<sup>3</sup> Ломакин Д. В. Указ. соч.

<sup>4</sup> Ушницкий Р. Р. Является ли корпорация участницей основного корпоративного правоотношения? // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2017. № 3. С. 46.

<sup>5</sup> Там же. С. 44.

Как было отмечено, ГК РФ не закрепляет за корпорацией (в отличие от ее участников) корпоративных прав и обязанностей. Однако при анализе отдельных норм законодательства можно установить, что для некоторых организационно-правовых форм корпоративных организаций предусмотрен набор корпоративных прав.

Так, п. 5 ст. 71 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 209-ФЗ (в ред. от 19 июля 2018 г.) «Об акционерных обществах» (далее – ФЗ об АО) установлено, что «общество... вправе обратиться в суд с иском к члену совета директоров (наблюдательного совета) общества, единоличному исполнительному органу общества (директору, генеральному директору), временному единоличному исполнительному органу общества (директору, генеральному директору), члену коллегиального исполнительного органа общества (правления, дирекции), равно как и к управляющей организации (управляющему) о возмещении причиненных обществу убытков...». Следовательно, акционерное общество как участник корпоративных отношений наделяется правом требовать взыскания в судебном порядке убытков, причинных ему другим участником корпоративных отношений – органом общества (его членами). Аналогичная норма содержится в п. 5 ст. 44 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 87-ФЗ (в ред. от 23 апреля 2018 г.) «Об обществах с ограниченной ответственностью» (далее – ФЗ об ООО). В соответствии с указанной нормой общество с ограниченной ответственностью вправе обратиться в суд с иском к органам управления обществом (его членам) о возмещении убытков, причиненных обществу.

Споры о возмещении убытков, причиненных акционерному обществу и обществу с ограниченной ответственностью, должны подпадать под действие норм гл. 28.1 Арбитражного процессуального кодекса РФ. Тем самым они будут относиться к корпоративным спорам (если только из обстоятельств дела не будет следовать, что спор относится к трудовым спорам). Как видно из изложенного, правом на взыскание убытков с органов управления (их членов) наделяются только хозяйственные общества. Вместе с тем мы не видим препятствий для надения этим правом потребительских кооперативов, хозяйственных партнерств, ассоциаций (союзов) (при наличии в них соответствующих органов управления) и пр. А потому представляется правильным сделать указанное право универсальным для всех корпоративных организаций и закрепить его в ГК РФ.

В соответствии с п. 1 ст. 82 ФЗ об АО заинтересованные лица (лица, указанные в абз. 1 п. 1 ст. 81 ФЗ об АО), если они узнали о наступлении (появлении) заинтересованности, должны уведомить об этом общество. Следовательно, если у заинтересованных лиц есть обязанность, то у общества – корпорации – есть корреспондирующее этой обязанности право – право требовать предоставления данной информации, если, например, общество самостоятельно узнало о возможном появлении заинтересованности у лиц, перечисленных в абз. 1 п. 1 ст. 81 ФЗ об АО.

Необходимо также отметить, что законодатель при определении действий лиц, заинтересованных в совершении сделки, не последователен. Если, как указывалось, в акционерных обществах заинтересованные лица обязаны уведомить общество, то в обществах с ограниченной ответственностью данные лица обязаны уведомить уже не общество, а общее собрание участников общества, а также совет директоров (наблюдательный совет) при его наличии (п. 2 ст. 45 ФЗ об ООО).

Представляется, что право требовать предоставления информации о наличии заинтересованности должно быть закреплено в ГК РФ за всеми корпоративными организациями, в которых существуют правила о совершении сделок с заинтересованностью.

К праву требовать предоставления информации о наличии заинтересованности можно добавить схожее право на получение информации об участниках общества с ограниченной ответственностью. Так, в п. 3 ст. 31.1 ФЗ об ООО установлена обязанность участника общества информировать общество об изменении сведений о своем имени или наименовании, месте жительства или месте нахождения, а также сведений о принадлежащих ему долях в уставном капитале общества. Следовательно, при наличии у участников общества названной обязанности у общества возникает право требовать от участников предоставления указанной информации.

Считаем, что это право может быть закреплено в ГК РФ за всеми организационно-правовыми формами корпоративных организаций, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, созданные в порядке ст. 86.1 ГК РФ, и общественные организации.

Что касается акционерных обществ, то в данном случае речь идет только о предоставлении сведений об акционере обществу, что не отменяет ведение реестра акционеров общества держателем реестра.

Не исключено, что в законодательстве можно обнаружить и иные права, закрепленные за корпорацией как участником корпоративных отношений. Но они будут «разбросаны» по различным законам, которые регламентируют процесс создания, деятельности и прекращения деятельности, различные организационно-правовые формы корпоративных организаций.

Правовой доктрине и правоприменительной практике со временем предстоит определить, унифицировать и систематизировать права и обязанности всех участников корпоративных отношений, в том числе корпорации. В свою очередь законодателю будет необходимо на основании опыта и предложений (выводов) правовой доктрины и правоприменительной практики закрепить права и обязанности корпорации в ГК РФ.

По нашему мнению, целесообразно наделить корпорацию правом на исключение из своего состава участника, который грубо нарушает свои обязательства либо своими действиями (бездействием) делает невозможной деятельность корпорации или существенно ее затрудняет.

В настоящее время данным правом в силу ст. 10 ФЗ об ООО наделены участники общества с ограниченной ответственностью, «доли которых в совокупности составляют не менее чем десять процентов уставного капитала общества». В силу п. 2 ст. 15 Федерального закона от 8 мая 1996 г. № 41-ФЗ (в ред. от 30 ноября 2011 г.) «О производственных кооперативах» могут быть исключены пайщики производственных кооперативов при наличии двух третей голосов присутствующих на общем собрании членов кооператива. Согласно ст. 13 Закона РФ от 19 июня 1992 г. № 3085-1 (в ред. от 2 июля 2013 г.) «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» решением общего собрания потребительского общества могут быть исключены пайщики потребительского общества в случае неисполнения ими без уважительных причин перед обществом своих обязанностей либо совершении действий, наносящих ущерб обществу. Возможность исключения участника (члена) корпорации из ее состава предусмотрена рядом других законов<sup>1</sup>.

Когда речь идет о праве корпорации на исключение участника из ее состава, имеется в виду исключение участника только через суд. Данное право, по нашему мнению, будет способствовать усилению защиты корпорации от недобросовестных участников, которые своими действиями (бездействием) причиняют вред корпорации. При этом целесообразно наделить корпорацию правом на предъявление иска в арбитражный суд. Основанием для удовлетворения указанного иска будет факт присоединения к нему определенного в законодательстве количества участников корпорации (должно устанавливаться исходя из размера их доли в уставном капитале / соотношения с общим количеством участников), а также факт грубого нарушения участником своих обязательств либо совершения участником действий (бездействия), которые делают невозможной деятельность корпорации или существенно ее затрудняют.

В настоящее время наше предложение идет вразрез со сложившейся судебной практикой. На невозможность удовлетворения иска корпорации об исключении из ее состава одного из участников указано в постановлении Президиума ВАС РФ от 27 февраля 2002 г. № 10160/01 по делу № А55-17755/00-6. Есть и другие подтверждения этой позиции<sup>2</sup>. Однако необходимо помнить, что суды, отказывая в удовлетворении требований корпораций об исключении из их состава участников, исходили из норм действующего в то время законодательства, где рассматриваемое право отсутствовало.

<sup>1</sup> См., например: ст. 7 Федерального закона от 3 декабря 2011 г. № 380-ФЗ (в ред. от 23 июля 2013 г.) «О хозяйственных партнерствах».

<sup>2</sup> См., например: постановление ФАС Московского округа от 4 апреля 2003 г. № КГ-А40/1739-03.



Сделанные нами выводы и высказанные предложения о систематизации и унификации прав корпорации как участника корпоративных отношений не претендуют на абсолютную истину и безупречность, требуют дальнейшего изучения и обсуждения.

### Список литературы

*Белых В. С.* О корпорациях, корпоративных отношениях и корпоративном праве // Бизнес, менеджмент и право. 2006. № 2

*Каминка А. И.* Очерки торгового права. 2-е изд., испр. и доп. СПб., 1912.

*Карагусов Ф. С.* Основы корпоративного права и корпоративное законодательство Республики Казахстан. 2-е изд. Алматы, 2011.

Корпоративное право: учеб. / Е. Г. Афанасьева, В. Ю. Бакшинская, Е. П. Губин и др.; отв. ред. И. С. Шиткина. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015.

*Ломакин Д. В.* Корпоративные правоотношения: общая теория и практика ее применения в хозяйственных обществах. М., 2008.

*Сулейменов М. К.* Гражданское право и корпоративные отношения: проблемы теории и практики // Вестник гражданского права. 2016. № 3.

*Терентьев А. В.* О понятии корпоративных отношений в современном российском законодательстве // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2018. № 3. URL: <http://electronic.ruzh.org/?q=ru/node/1182>.

*Ушницкий Р. Р.* Является ли корпорация участницей основного корпоративного правоотношения? // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2017. № 3.

### References

*Belykh V. S.* O korporatsiyakh, korporativnykh otnosheniyakh i korporativnom prave // Biznes, menedzhment i pravo. 2006. № 2

*Kaminka A. I.* Ocherki torgovogo prava. 2-e izd., ispr. i dop. SPb., 1912. S

*Karagusov F. S.* Osnovy korporativnogo prava i korporativnoe zakonodatel'stvo Respubliki Kazakhstan. 2-e izd. Almaty, 2011.

Korporativnoe pravo: ucheb. / E. G. Afanas'eva, V. Yu. Bakshinskaya, E. P. Gubin i dr.; отв. red. I. S. Shitkina. 2-e izd., pererab. i dop. M., 2015.

*Lomakin D. V.* Korporativnye pravootnosheniya: obshchaya teoriya i praktika ee primeneniya v khozyaistvennykh obshchestvakh. M., 2008.

*Suleimenov M. K.* Grazhdanskoe pravo i korporativnye otnosheniya: problemy teorii i praktiki // Vestnik grazhdanskogo prava. 2016. № 3.

*Terent'ev A. V.* O ponyatii korporativnykh otnoshenii v sovremennom rossiiskom zakonodatel'stve // Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu». 2018. № 3. URL: <http://electronic.ruzh.org/?q=ru/node/1182>.

*Ushnitskii R. R.* Yavlyatsya li korporatsiya uchastnitsei osnovnogo korporativnogo pravootnosheniya? // Zhurnal predprinimatel'skogo i korporativnogo prava. 2017. № 3.

## МИНВОСТОКРАЗВИТИЯ РОССИИ КАК ОРГАН ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В АРКТИКЕ

### Игнатъева Инна Анатольевна

Профессор кафедры экологического и земельного права  
Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова (Москва),  
доктор юридических наук, e-mail: land@law.msu.ru

*В статье рассмотрены полномочия Минвостокразвития России в аспекте возможностей осуществления им экологического управления в Арктике. Экологическое развитие трактуется как неперемнная часть развития Арктической зоны Российской Федерации. Установлен ряд недочетов в закреплении компетенции названного министерства, выраженных в недостаточной определенности содержания его функций либо в пересечении его функций с функциями других органов исполнительной власти на территории российской Арктики. Обозначена проблема неясности порядка управления в отношении отдельных частей территории Арктической зоны Российской Федерации, которые одновременно являются составными частями территории Дальневосточного федерального округа, поскольку комплекс функций Минвостокразвития России применительно к каждой из этих территорий разнится. Поднят вопрос об использовании потенциала указанного министерства в части обеспечения механизмов реализации отдельных правовых норм и институтов экологического права посредством осуществления экологического управления.*

*Ключевые слова: Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, управление в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности (экологическое управление), Арктическая зона Российской Федерации, устойчивое развитие*

## THE MINISTRY OF THE RUSSIAN FEDERATION FOR THE DEVELOPMENT OF THE FAR EAST AND THE ARCTIC AS A BODY OF ENVIRONMENTAL GOVERNANCE IN THE ARCTIC

### Ignatyeva Inna

Professor, Lomonosov Moscow State University (Moscow), doctor of legal sciences,  
e-mail: land@law.msu.ru

*The article examines the powers of the Ministry of the Russian Federation for the Development of the Far East and the Arctic from the perspective of its capability to implement environmental governance. The author considers the environmental development as a part of the development of the Arctic zone of the Russian Federation. She identifies a number of shortcomings in establishing the competence of the ministry, namely the insufficient definition of its functions or the overlap of its functions with the functions of other executive bodies in the Russian Arctic. According to the author, there is the ambiguity of governance arrangements for certain parts of the territory of the Russian Arctic, which at the same time are components of the territory of the Far Eastern Federal District, since the complex of functions of the Ministry of the Russian Federation for the Development of the Far East and the Arctic in relation to each of these territories varies. The author raises the question of whether the ministry is capable to provide the mechanisms for the implementation of a number of legal norms and institutions of environmental law through environmental governance.*

*Key words: Ministry of the Russian Federation for the Development of the Far East and the Arctic, governance in the field of environmental management, protection and safety (environmental governance), Arctic zone of the Russian Federation, sustainable development*

Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие управление в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности (далее также – экологическое управление), представляют собой сложную и разветвленную систему<sup>1</sup>. При этом одни из таких органов созданы специально для осуществления функций, связанных с природопользованием, охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности; другие наделены лишь отдельными полномочиями в этой сфере и координируют свою деятельность со специально уполномоченными органами управления. О. С. Колбасов писал, что «эффективность правовых мер охраны природы определяется не только хорошо развитым законодательством, но и наиболее целесообразной организацией государственного управления, касающегося оперативно-хозяйственного регулирования процесса использования природных богатств в народном хозяйстве и развития науки и техники обучения кадров и осуществления контроля за выполнением правовых требований охраны природы»<sup>2</sup>.

Одним из органов экологического управления, как полагаем, является Минвостокразвития России – федеральный орган исполнительной власти, полномочия которого определяются не по функциональному (осуществление управления в определенной области деятельности), а по территориальному принципу. Это одно из весьма специфических «федеральных министерств по делам (развитию) территорий, основная цель деятельности которых состоит в решении комплекса проблем социально-экономического развития отдельных территорий страны по вектору исполнительной власти»<sup>3</sup>. Для характеристики статуса Минвостокразвития России также применимо сформулированное К. В. Черкасовым определение ныне упраздненного Министерства РФ по делам Северного Кавказа: «Данный федеральный орган исполнительной власти в статусе министерства представляет собой территориально ориентированную центральную структуру, руководство деятельностью которой осуществляет Правительство России»<sup>4</sup>. Подобные министерства именуются также территориальными<sup>5</sup>.

Такие министерства до сих пор изучаются в административно-правовой науке лишь в отдельных аспектах<sup>6</sup>. Целесообразность и обоснованность их существования

<sup>1</sup> См., например: *Игнатъева И. А.* Новое в системе федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих экологическое управление // *Бизнес, менеджмент и право.* 2008. № 2. С. 78–81; *Ее же.* Управление в сфере природопользования и охраны окружающей среды: новая структура федеральных органов исполнительной власти // *Нефть, газ и право.* 2012. № 4. С. 13–17.

<sup>2</sup> *Колбасов О. С.* Охрана природы // *Экологическое право.* 2007. № 6. С. 10–15.

<sup>3</sup> *Черкасов К. В.* Министерства по делам (развитию) территорий: вопросы структурирования и функционирования на современном этапе // *Народ и власть: взаимодействие в истории и современности: науч. ежегод. факультета права Нижегород. филиала Нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики» / отв. ред. И. В. Михеева.* Н. Новгород, 2016. Вып. 3. С. 69.

<sup>4</sup> *Черкасов К. В.* Межрегиональное государственное управление на Северном Кавказе России: история и современность // *Гражданин и право.* 2015. № 9. С. 35.

<sup>5</sup> *Некрасов С. И.* Российская конституционная модель территориальной организации публичной власти: специфика, трансформации, проблемы оптимизации // *Труды Института государства и права РАН.* М., 2016. Вып. 5. С. 34.

<sup>6</sup> К. В. Черкасов подчеркивает, что «в настоящее время различные аспекты правового статуса министерств территориального развития нуждаются в глубоком научном осмыслении» (*Черкасов К. В.* Министерства территориального развития в современной России: некоторые вопросы правового статуса // *Марийский юридический вестник.* 2016. № 2. С. 24); «различные аспекты правового статуса федеральных и региональных органов исполнительной власти территориального государственного управления, к сожалению, к настоящему времени исследованы недостаточно. При этом на сегодняшний день наиболее остро стоит проблема четкого разграничения их компетенции с другими государственными органами и структурами, налаживания их эффективного взаимодействия между собой» (*Его же.* Министерства по делам (развитию) территорий: вопросы структурирования и функционирования на современном этапе. С. 71).

оценивается исследователями по-разному: от утверждения, что «установление административно-правового режима Арктической зоны обеспечит разумное единообразие общегосударственного управления развитием этой перспективной области российского Севера»<sup>1</sup>, до допущения возможности их ликвидации по результатам анализа сложившегося механизма управления<sup>2</sup>.

Сфера деятельности Минвостокразвития России с момента его создания в 2012 г. менялась, в том числе по отношению к арктическим территориям. Сначала оно было образовано как Министерство РФ по развитию Дальнего Востока. Его задачей на тот момент стало осуществление ряда функций на территории Дальневосточного федерального округа (п. 7 Указа Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»). Несмотря на отсутствие прямого перечисления функций экологического управления, которыми наделялось данное министерство, ряд из его функций имели отношение именно к охране окружающей среды и природопользованию. Собственно, формулирование изъятий из общей функции по управлению федеральным имуществом, установленных при образовании указанного министерства («за исключением лесного фонда<sup>3</sup> и особо охраняемых природных территорий федерального значения») и впоследствии расширенных Указом Президента РФ от 25 июня 2012 г. № 881 за счет участков недр<sup>4</sup>, означает, что на остальные природные объекты, составляющие федеральное имущество и расположенные в Дальневосточном федеральном округе, распространяется компетенция Минвостокразвития России. Не случайно также, что в год образования этого министерства при нем был создан Совет по природным ресурсам и охране окружающей среды как совещательный орган, осуществляющий рассмотрение и подготовку предложений, выработку проектов решений в сфере развития природопользования, охраны окружающей среды, деятельности нефтегазохимического комплекса, а также традиционного образа жизни и хозяйствования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на Дальнем Востоке<sup>5</sup>.

Одновременно функции экологического управления подразумевались при осуществлении Минвостокразвития России следующих закрепленных при его образовании полномочий: а) координировать деятельность по реализации государственных программ и федеральных целевых программ, предусмотренных перечнем, утверждаемым Правительством РФ; б) контролировать осуществление органами государственной власти субъектов РФ полномочий Российской Федерации, переданных им в соответствии с законодательством РФ (п. 1 постановления Правительства РФ от 31 мая 2012 г. № 534 «Вопросы Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока» до внесения в него последующих изменений). Так, перечень программ, к которому сделана отсылка в названном постановлении Правительства РФ, включает в себя, в частности, программу «Охрана окружающей среды» (п. 12 Переч-

<sup>1</sup> Кузнецов В. И. Административно-правовой режим Арктической зоны // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 141.

<sup>2</sup> Черкасов К. В. Министерства территориального развития в современной России: некоторые вопросы правового статуса. С. 24.

<sup>3</sup> Понятие лесного фонда не используется в действующем законодательстве. Как справедливо отмечал О. И. Крассов, «есть земли лесного фонда, но нет лесного фонда» (Крассов О. И. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. М., 2007. С. 46). Так что термин, использованный в рассматриваемом указе Президента РФ и далее перешедший в постановление Правительства РФ от 31 мая 2012 г. № 534 «Вопросы Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока», с правовой точки зрения некорректен и указанное исключение из федерального имущества, переданного под управление Минвостокразвития России, строго говоря, является юридически беспредметным. Показательно, что в Положении о Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, утвержденном Правительством РФ от 30 июня 2012 г. № 664, использована формулировка «функции по управлению федеральным имуществом, расположенным на территории Дальневосточного федерального округа, в порядке и пределах, установленных актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации» (курсив мой. – И. И.).

<sup>4</sup> Сфера компетенции Минвостокразвития России, таким образом, стала корректироваться сразу после его образования.

<sup>5</sup> Приказ Минвостокразвития России от 1 ноября 2012 г. № 47 «О Совете по природным ресурсам и охране окружающей среды при Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока».



ня государственных программ Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р). Субъекты РФ в соответствии с экологическим законодательством наделены многочисленными полномочиями в сфере охраны окружающей среды и природопользования. В их числе сегодня – государственная экологическая экспертиза, выявление объектов накопленного вреда окружающей среде, организация работ по ликвидации такого вреда, полномочия в сфере обращения с отходами и др. Иными словами, Минвостокразвития России, реализуя полномочие по контролю за осуществлением переданных субъектам РФ полномочий, контролировало и выполнение экологически значимых полномочий.

Заметим, что в составе территорий, входящих в Дальневосточный федеральный округ, есть ряд арктических территорий. В частности, согласно Указу Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» в Дальневосточный федеральный округ вошли Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Магаданская область, Сахалинская область, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ. В 2018 г. в данный округ вошли также Республика Бурятия и Забайкальский край<sup>1</sup>. В то же время к сухопутным территориям Арктической зоны Российской Федерации (далее – АЗРФ) в 2014 г. отнесены, в частности, территория Чукотского автономного округа, а также часть территории Республика Саха (Якутия), а именно территории Абыйского улуса (района), Аллаиховского улуса (района), Анабарского национального (долгано-эвенкийского) улуса (района), Булунского улуса (района), Верхнеколымского улуса (района), Верхоянского района, Жиганского национального эвенкийского района, Момского района, Нижнеколымского района, Оленекского эвенкийского национального района, Среднеколымского улуса (района), Усть-Янского улуса (района) и Эвено-Бытантайского национального улуса (района)<sup>2</sup>.

В 2019 г. компетенция Минвостокразвития России в отношении Арктики была существенно расширена Указом Президента РФ от 26 февраля 2019 г. № 78 «О совершенствовании государственного управления в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации». Само Министерство было переименовано в Министерство РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики (официальное сокращенное наименование при этом осталось прежним) и получило дополнительно «в целях повышения эффективности государственного управления в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации» функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития АЗРФ.

Любопытно, что полномочия подобных создаваемых по территориальному принципу министерств до этого никогда не формулировались столь же широко и абстрактно. Например, упраздненное в 2015 г. Министерство РФ по делам Крыма было определено как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий на территории Крымского федерального округа функции по разработке проектов государственных программ по развитию Крымского федерального округа, координации деятельности по реализации этих программ и контролю за осуществлением органами государственной власти Республики Крым и г. Севастополя полномочий Российской Федерации, передаваемых им в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также уполномоченный осуществлять функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сферах функционирования особого правового режима и функционирования свободной экономической зоны, а также в случаях, установленных Федеральным законом «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»<sup>3</sup> в сфере социаль-

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 3 ноября 2018 г. № 632 «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849».

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». В настоящее время сухопутные территории АЗРФ перечислены также в ст. 2 Федерального закона от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации».

<sup>3</sup> Ныне этот Федеральный закон называется «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

но-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя (п. 1 Положения о Министерстве РФ по делам Крыма<sup>1</sup>). Упраздненное в 2020 г. Министерство РФ по делам Северного Кавказа являлось федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики в сфере социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа и координации деятельности по реализации на территории Северо-Кавказского федерального округа государственных программ и федеральных целевых программ (п. 1 Положения о данном министерстве<sup>2</sup>).

Иными словами, в каждом конкретном случае для министерств, образованных по территориальному принципу, функции конкретизировались предметным очерчиванием сферы их осуществления, указанием на область развития, в то время как компетенция Минвостокразвития России пополнилась в целом функциями по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития АЗРФ. Исходя из этого, сфера деятельности данного министерства является очень широкой, учитывая многозначность и многоаспектность термина «развитие».

Полномочие по уточнению новой компетенции преобразованного Минвостокразвития России было закреплено за Правительством РФ. В итоге Положение о данном министерстве, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 664, было дополнено рядом полномочий, осуществляемых применительно к территории АЗРФ. Интересно, что, помимо перечисленных в Указе Президента РФ функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития АЗРФ, за Минвостокразвития России Правительством РФ были закреплены в отдельности функции в области создания и функционирования территорий опережающего социально-экономического развития на территориях АЗРФ (п. 1 Положения). Очевидно, что у этих функций есть пространная область пересечения, так как создание таких территорий – часть общего развития Арктики.

Рассматриваемое министерство наделено полномочиями, большинство из которых реализуется на территории Дальневосточного федерального округа и на территории АЗРФ совместно (п. 4 Положения о Минвостокразвития России); также для обеих территорий за министерством закреплены функции в области создания и функционирования территорий опережающего социально-экономического развития (п. 1 Положения).

Однако ряд функций и конкретных полномочий касается только Дальневосточного федерального округа. Так, согласно п. 1 Положения о Минвостокразвития России это министерство на территории Дальневосточного федерального округа осуществляет функции по координации деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ, в том числе долгосрочных, предусмотренных перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации (в части программ и (или) мероприятий таких программ, реализуемых на территории Дальневосточного федерального округа), функции по управлению федеральным имуществом, расположенным на территории Дальневосточного федерального округа. Только на территорию этого округа распространяются следующие полномочия министерства: осуществлять в порядке и пределах, установленных федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, полномочия собственника в отношении расположенного на территории Дальневосточного федерального округа федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ, долями обществ с ограниченной ответственностью (п. 4.2.5); осуществлять функции, определенные Федеральным законом «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (п. 4.2.21);

<sup>1</sup> Утверждено постановлением Правительства РФ от 10 мая 2014 г. № 427.

<sup>2</sup> Утверждено постановлением Правительства РФ от 16 июня 2014 г. № 549 (утратило силу).

разрабатывать и реализовывать меры по развитию конкуренции на товарных рынках Дальневосточного федерального округа, включая выполнение соответствующих ведомственных целевых программ, в установленной сфере деятельности (п. 4.6.1).

Учитывая, что некоторые территории Дальневосточного федерального округа являются одновременно территориями АЗРФ, закрепление отдельных функций и полномочий Минвостокразвития России только в отношении Дальневосточного федерального округа создает неравномерный режим управления территориями, включенными в АЗРФ.

Определенные экологически значимые аспекты можно выделить при осуществлении следующих общих социально-экономических полномочий Минвостокразвития России: выполнение функций государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) федеральных целевых программ комплексного развития территорий АЗРФ; согласование проектов создания на территориях АЗРФ особых экономических зон и зон территориального развития; стратегическое планирование развития АЗРФ во взаимодействии с Минэкономразвития России, координация деятельности по приведению документов стратегического планирования субъектов РФ, относящихся к АЗРФ, в соответствии с положениями документов стратегического планирования Российской Федерации и АЗРФ; создание условий для привлечения инвестиций на территории АЗРФ, к числу которых отнесена и подготовка ежегодного национального доклада для Правительства РФ о развитии Дальнего Востока и АЗРФ; разработка документов стратегического планирования (концепций, доктрин, стратегий и других документов) развития территории АЗРФ и др.

Вместе с тем за министерством закреплены отдельные полномочия, непосредственно касающиеся обеспечения охраны окружающей среды и природопользования на территории АЗРФ. В числе таковых: а) участие в контроле за эффективностью осуществления органами государственной власти субъектов РФ, расположенных на территории АЗРФ, переданных им в соответствии с законодательством РФ полномочий Российской Федерации в сферах водного, лесного законодательства, законодательства о градостроительной деятельности, законодательства об экологической экспертизе, в порядке, устанавливаемом Правительством РФ; б) предоставление земельных участков, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территории опережающего социально-экономического развития; в) установление сервитутов в отношении земельных участков в целях размещения объектов инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития, а также свободного порта Владивосток; г) принятие решения о резервировании земель, принудительном отчуждении земельных участков (изъятии земельных участков) и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, иного имущества для государственных нужд в целях размещения объектов инфраструктуры территорий опережающего социально-экономического развития, а также принятие таких решений в отношении земельных участков в целях размещения объектов инфраструктуры свободного порта Владивосток по согласованию с наблюдательным советом свободного порта Владивосток; д) согласование правил землепользования и застройки.

Внутриорганизационная конкретизация вопросов реализации указанных функций осуществлена в Положении о Департаменте развития Арктики Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, утвержденном приказом Минвостокразвития России от 12 марта 2020 г. № 37. Среди основных задач Департамента есть и такие, которые либо прямо обозначают, либо явно подразумевают управление в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также природопользования. К их числу можно отнести участие Департамента: 1) в выработке государственной политики и нормативно-правовом регулировании в сфере развития АЗРФ; 2) развитию международного сотрудничества по вопросам устойчивого развития Арктики; 3) подготовке и организации Международного арктического форума; 4) подготовке и организации председательства Российской Федерации в Арктическом совете в 2021–2023 гг.; 5) реализации национального плана мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до

2022 года в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 25 декабря 2019 г. № 3183-р; 6) контроле за эффективностью осуществления органами государственной власти субъектов РФ, расположенных на территории АЗРФ, переданных им в соответствии с законодательством РФ полномочий Российской Федерации в сферах водного, лесного законодательства, законодательства о градостроительной деятельности, законодательства об экологической экспертизе, в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

Кроме того, в деятельности Департамента по обеспечению условий социально-экономического развития регионов АЗРФ важно выделить полномочия: по разработке и реализации государственной политики в сфере земельных отношений и территориального планирования АЗРФ; по рассмотрению совместно с другими уполномоченными структурными подразделениями Министерства государственных программ, проектов концепций государственных и федеральных целевых программ, государственных программ и целевых программ субъектов РФ по созданию благоприятной среды для развития человеческого капитала. Названный Департамент, согласно п. 19 Положения о нем, должен осуществлять анализ и планирование развития АЗРФ, включая обеспечение реализации государственной программы РФ «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»<sup>1</sup>, составной частью которой являются постановка задач и планирование мер по охране окружающей среды, упорядочению использования природных ресурсов Арктики.

Хотя функции Минвостокразвития России по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития АЗРФ допускают довольно широкий диапазон управленческих действий, они тем не менее закреплены по большей части таким образом, что не отражают непосредственно специфики регулирования в области охраны окружающей среды и природопользования как одного из направлений такого развития. Логично возникает вопрос о том, какое значение для АЗРФ имеет комплекс функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда, лесного фонда и земель особо охраняемых природных территорий в земли другой категории, в области лесных отношений, охоты, обращения с животными, в сфере государственного экологического мониторинга, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления, в том числе в области обращения с твердыми коммунальными отходами, охраны атмосферного воздуха, государственного экологического надзора, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы, составляющих компетенцию Минприроды России?<sup>2</sup>

Минприроды России при этом осуществляет указанные функции на всей территории Российской Федерации. В то же время из компетенции Минвостокразвития России следует, что все функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию как таковые, ограниченные лишь сферой развития АЗРФ, принадлежат именно этому органу исполнительной власти. Значит ли это, что соответствующие функции Минприроды России осуществляются на всей территории Российской Федерации за исключением территории АЗРФ? Очевидно, нет. Но формулировки, определяющие компетенцию Минвостокразвития России, не могут дать полного представления о сочетании компетенции органов государственной власти, образованных по отраслевому принципу, с одной стороны, и по территориальному принципу – с другой.

<sup>1</sup> Имеется в виду государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации», утвержденная постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. № 366. В настоящее время разрабатывается новая программа по социально-экономическому развитию Арктики. См.: *Гурьянов С.* В России начата разработка новой госпрограммы развития Арктики // *Взгляд*. 2020. 13 мая. URL: <https://vz.ru/news/2020/5/13/1039192.html> (дата обращения: 13.09.2020).

<sup>2</sup> Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. № 1219.



Поиск правил сочетания компетенции этих по разному принципу образованных органов власти связан и с уяснением смысла понятия «развитие» применительно к территории АЗРФ. В рамках настоящего исследования этот термин интересен главным образом в аспекте рассмотрения вопроса о том, предполагает ли развитие экологический компонент в своем составе. Международно-правовое регулирование, равно как и подходы, закрепленные в документах стратегического планирования в Российской Федерации, позволяют однозначно установить, что при определении направлений развития страны в целом, региона, конкретной территории однозначно видится и реально присутствует экологическое развитие.

В Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г., принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию, отмечено, что право на развитие должно соблюдаться таким образом, чтобы адекватно удовлетворялись потребности нынешнего и будущих поколений в областях развития и окружающей среды (принцип 3). При этом для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него (принцип 4 Декларации). Этот принцип буквально воспроизведен в Нуукской декларации об окружающей среде и развитии в Арктике 1993 г.

Спустя 20 лет после Конференции ООН 1992 г. международное сообщество подтвердило намерение следовать принятым курсом: страны-участницы Конференции ООН по устойчивому развитию (Рио-де-Жанейро, 2012 г.)<sup>1</sup> декларировали: «Мы вновь заявляем о необходимости укрепления международного регулирования природопользования в контексте институциональных основ устойчивого развития в целях содействия сбалансированной интеграции экономического, социального и экологического компонентов устойчивого развития, а также координации в рамках системы Организации Объединенных Наций» (п. 87 Итогового документа «Будущее, которое мы хотим»)<sup>2</sup>. Среди Целей в области устойчивого развития<sup>3</sup>, принятых 25 сентября 2015 г. единогласно 193 государствами-членами ООН в рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., также выделяются социальные, экономические и касающиеся окружающей среды цели.

Таким образом, в международном праве окружающей среды в рамках единой концепции устойчивого развития четко фиксируются три взаимосвязанных основных направления: *экономическое, социальное и экологическое*<sup>4</sup>.

Примечательно, что в Российской Федерации даже документы, прямо ориентированные на определение основ социально-экономического развития, ставят задачи не только в сфере природопользования (что объяснимо с учетом того, что природные ресурсы составляют естественную базу экономики), но и в сфере охраны окружающей среды. Так, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, построена таким образом, что вопросы охраны окружающей среды последовательно обозначены в составе планирования инновационного развития (разд. II) и развития человеческого потенциала (разд. III). Последнее предполагает реализацию ряда направлений деятельности в области охраны окружающей среды. Например, совершенствование системы охраны здоровья населения связывается в Концепции с обеспечением безопасной для жизнедеятельности человека окружающей среды; молодежная политика пред-

<sup>1</sup> Игнатъева И. А. Конференция ООН по устойчивому развитию и поиск новых ориентиров для развития экологического законодательства России // Вестник Московского университета. Сер. II: Право. 2012. № 6. С. 26–41.

<sup>2</sup> Итоговый документ Конференции ООН по устойчивому развитию Рио+20 «Будущее, которое мы хотим» (Рио-де-Жанейро, 2012). URL: <https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1-russian.pdf> (дата обращения: 13.09.2020).

<sup>3</sup> The Sustainable Development Goals. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> (дата обращения: 13.09.2020).

<sup>4</sup> Упомянутое в международных документах направление развития, связанное с окружающей средой, в отечественной правовой литературе нередко обозначают как экологическое. Важно отметить условность такого наименования.

полагает стимулирование интереса молодежи к защите окружающей среды путем развития системы внутреннего туризма, межрегиональных молодежных обменов, поддержки участия молодежи в реализации проектов экологических организаций и т. д. Отдельный структурный элемент этой Концепции представляют вопросы экологической безопасности экономики и экологии человека.

В Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера, утвержденной постановлением Правительства РФ от 7 марта 2000 г. № 198, среди основных направлений государственной поддержки районов Севера (разд. IV) в самостоятельный подраздел выделены вопросы охраны окружающей среды и природопользования в районах Севера. При этом подчеркивается, что при освоении и развитии районов Севера необходимо учитывать повышенную уязвимость экосистемы этого региона, в связи с чем планируется расширить исследования по воздействию многообразных антропогенных факторов на экологию Севера, продолжить изучение природной среды, накопление данных о составе и объемах ресурсов (п. 5). Для определения особенностей государственной поддержки развития районов Арктической зоны России имеют значение следующие положения Концепции (п. 7): а) природные ресурсы Арктики, особенно ресурсы континентального шельфа, являются стратегическим резервом общенационального значения; б) научно-экспедиционная и туристическая деятельность в Арктике должна регулироваться государством исходя из требований охраны окружающей среды и национальной безопасности; в) при осуществлении хозяйственной, научной и туристической деятельности в Арктике особое внимание следует уделить обеспечению экологической безопасности; г) необходимо установить специальный режим природопользования в Арктике; д) государство должно оказывать поддержку реализации только экологически безопасных проектов; е) следует расширять долю особо охраняемых территорий и акваторий (национальных парков, заповедников и др.) и т. д.

Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации», несмотря на свое название, предусматривает в числе прочих направлений планы в области охраны окружающей среды, к которым относятся: техническое обеспечение специализированными судами осуществляемого Росприроднадзором и его территориальными органами государственного экологического морского надзора во внутренних морских водах, территориальном море и на континентальном шельфе АЗРФ; развитие и модернизация государственной сети наблюдений за состоянием и загрязнением окружающей среды на территории АЗРФ; оптимизация системы государственного контроля за экологической ситуацией в АЗРФ; подготовка и принятие решений, а также реализация мероприятий по дальнейшему обращению с наиболее опасными затопленными ядерно и радиационно опасными объектами и радиационными отходами. Программа предполагала также развитие ресурсной базы АЗРФ, обеспечение государственной поддержки и стимулирования хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в АЗРФ, прежде всего в области освоения ресурсов углеводородов, других полезных ископаемых и водных биологических ресурсов, за счет внедрения инновационных технологий, развития транспортной и энергетической инфраструктуры, современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и др.

Таким образом, в документах стратегического планирования экологическое развитие предусматривается в рамках социально-экономического развития территорий. И поскольку компетенцию Минвостокразвития России составили функции, связанные с развитием АЗРФ, то природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности не могут не включаться в общий объем этой компетенции.

В такой ситуации требуются четкие правовые критерии и ориентиры, посредством которых можно было бы определить, из каких приоритетов должны исходить органы государственной власти, осуществляя взаимодействующее управление на территории АЗРФ. Минвостокразвития России – орган, специализированный по конкретной территории Российской Федерации, но имеющий в основном полномочия, обусловленные развитием этой территории в общем плане (как метко определил Ю. Ю. Ко-

лесниченко, «сфера деятельности министерства становится территорией, территория есть сфера»<sup>1</sup>). В то же время, скажем, Минприроды России – орган, осуществляющий управление в границах Российской Федерации в целом, но при этом специализированный по функциональному признаку, области управленческой деятельности, ограниченной рамками охраны окружающей среды, природопользования. Какое из управленческих решений, какой из актов этих органов будет иметь преобладающее значение для осуществления функций в области охраны окружающей среды и природопользования на территории АЗРФ?

С позиции поиска ответа на этот вопрос особую важность для эффективного управления в Арктике имеют такие полномочия Минвостокразвития России, как: а) координация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, расположенных на территориях Дальневосточного федерального округа и АЗРФ, в части, касающейся компетенции Министерства в сфере социально-экономического развития, в порядке, установленном Правительством РФ; б) мониторинг деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с учетом ее воздействия на социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа и АЗРФ (пп. 4.2.8.3, 4.2.14 Положения о Минвостокразвития России). Положение о Департаменте развития Арктики Минвостокразвития России также учитывает потребность в определении правил совместной работы с другими органами, устанавливая, что Департамент осуществляет свою деятельность во взаимодействии с органами государственной власти РФ и субъектов РФ, органами местного самоуправления.

Тем не менее одной из главных проблем образования органов специальной компетенции, ограниченной определенной территорией, в данном случае территорией АЗРФ, является то обстоятельство, что их существование всегда сопряжено с необходимостью точного и скрупулезного согласования их полномочий с полномочиями «традиционных» органов исполнительной власти специальной компетенции, образованных по отраслевому принципу. В этой части Положение о Минвостокразвития России и положения о других органах власти, обладающих полномочиями в сфере охраны окружающей среды и природопользования, имеют существенные изъяны.

Так, практически невозможно без дополнительных уточнений разграничить отдельные контрольные полномочия соответствующих органов исполнительной власти в АЗРФ. Согласно п. 5 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования<sup>2</sup> Росприроднадзор выполняет функции по контролю за выполнением уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ переданных им полномочий Российской Федерации в области водных отношений, охраны и использования объектов животного мира, не отнесенных к водным биологическим ресурсам, в том числе в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, проведения государственной экологической экспертизы с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий, а также за расходованием средств, предоставляемых на осуществление органами исполнительной власти субъектов РФ переданных им указанных полномочий Российской Федерации, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета, в пределах своей компетенции.

В соответствии с п. 1 Положения о Минвостокразвития России это министерство также осуществляет функции по контролю осуществления органами государственной власти субъектов РФ полномочий Российской Федерации, переданных им в соответствии с законодательством РФ, в порядке и пределах, установленных законодательством РФ. В то же время п. 4.2.18 того же Положения за Минвостокразвития

<sup>1</sup> Колесниченко Ю. Ю. Новые тенденции в государственном управлении: федеральное министерство как орган территориального управления // Государство и право: теория и практика. 2016. № 1. С. 61.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370».

России закреплено полномочие по осуществлению *участия в контроле* за эффективностью осуществления органами государственной власти субъектов РФ, расположенных на территориях Дальневосточного федерального округа и АЗРФ, переданных им в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочий Российской Федерации в сферах водного, лесного законодательства, законодательства о градостроительной деятельности, законодательства об экологической экспертизе, в порядке, устанавливаемом Правительством РФ. При этом п. 6 того же акта запрещает Минвостокразвития России устанавливать не предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ функции и полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Разве положение об органе исполнительной власти, утвержденное в установленном порядке, не тот нормативный правовой акт, которым однозначно и четко закрепляются функции и полномочия такого органа? Это же акт, в соответствии с которым непосредственно действует конкретный орган власти, и разрабатывается он уже на основе определенных в актах Президента РФ и Правительства РФ рамок. Какие же еще акты могут снять возникающие из упомянутого положения вопросы? Полагаем, что подход к изложению полномочий Минвостокразвития России, представленный в Положении о нем, весьма проблематичен и спорен, так как он не позволяет установить конкретное и исчерпывающее содержание деятельности данного органа исполнительной власти. Отсюда следует и невозможность практического разграничения функций и полномочий рассматриваемого министерства и других федеральных министерств, служб и агентств, осуществляющих деятельность по отраслевому принципу.

Анализ приведенных формулировок положений, создающих основу для функционирования Минвостокразвития России в границах АЗРФ и вместе с тем порождающих серьезные трудности в части уяснения и реализации компетенции указанного органа, подтверждает выводы, сделанные К. В. Черкасовым: «Сегодня многие задачи территориального государственного управления не только не решены, но и в определенной мере актуализировались. Основой проведения большинства преобразований в социально-экономической сфере является повышение эффективности управляемости территориями государства и региональными процессами, что во многом зависит от организационно-правовых и институциональных механизмов ее воплощения в территориальном, в том числе межрегиональном, разрезе»<sup>1</sup>.

Полагаем, что при наличии полномочий Минвостокразвития России в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности обоснованным было бы активно использовать потенциал такого специфического варианта управления, как управление по территориальному принципу. Природа Арктики уникальна и особо уязвима при ведении разнообразной экономической деятельности. Поскольку есть орган управления с максимально приближенной к проблемам именно этой территории компетенцией, то странно было бы игнорировать его при создании механизмов управления в целях решения конкретных экологически значимых вопросов.

Однако Минвостокразвития России оказалось незадействованным в механизме управления ликвидацией накопленного вреда окружающей среде Арктики в тех случаях, которые действующим экологическим законодательством отнесены к компетенции федеральных органов исполнительной власти. В частности, Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» предусмотрены случаи, когда выявление и оценка объектов накопленного вреда окружающей среде должны проводиться только федеральными органами исполнительной власти (п. 3 ст. 80.1), а также случаи, когда организация работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде проводится федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области охраны окружающей среды

<sup>1</sup> Черкасов К. В. Межрегиональное государственное управление в современной России: правовые основы и тенденции развития // Гражданин и право. 2014. № 5. С. 8.



(п. 2 ст. 80.2). В первой группе полномочий, очерченных названным Законом, федеральный орган власти – что особенно примечательно – не конкретизирован по виду, по области своей деятельности.

Правительство РФ должно было установить эти случаи, но почти три года указанные законоположения не получали должного развития. Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2019 г. № 1834 закрепило наконец оба названных полномочия за Минприроды России: во-первых, применительно к отдельным территориям (акваториям), к числу которых отнесены континентальный шельф РФ, внутренние морские воды, территориальное море, прилежащая зона РФ; во-вторых, относительно земельных участков, находящихся в федеральной собственности. Каждое из этих оснований осуществления функций экологического управления, связанных с накопленным вредом окружающей среде, на федеральном уровне вполне может иметь отношение к территории АЗРФ. Следовательно, целесообразно было бы при определении компетенции федеральных органов исполнительной власти предусмотреть случай расположения объекта накопленного вреда в АЗРФ и закрепить соответствующие полномочия не за Минприроды России, а за Минвостокразвития России как специализированным по указанной территории органом управления.

Таким образом, эффективность управления Арктической зоной РФ Минвостокразвития России как федеральным органом исполнительной власти, действующим по территориальному принципу, вполне правомерно оценивать в ряду прочего с позиции осуществления им экологического управления. Однако качество такого управления до сих пор зависит от обеспечения определяющими деятельность министерства нормативными правовыми актами ясности и прозрачности закрепляемых за ним функций и полномочий, от создания механизмов, позволяющих четко отграничить функции Минвостокразвития России в экологической сфере от функций государственных органов, осуществляющих свою деятельность в той же сфере, но по отраслевому принципу, избежать пересечения и дублирования управленческих действий.

### Список литературы

Гурьянов С. В России начата разработка новой госпрограммы развития Арктики // Взгляд. 2020. 13 мая. URL: <https://vz.ru/news/2020/5/13/1039192.html> (дата обращения: 13.09.2020).

Игнатьева И. А. Конференция ООН по устойчивому развитию и поиск новых ориентиров для развития экологического законодательства России // Вестник Московского университета. Сер. II: Право. 2012. № 6.

Игнатьева И. А. Новое в системе федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих экологическое управление // Бизнес, менеджмент и право. 2008. № 2.

Игнатьева И. А. Управление в сфере природопользования и охраны окружающей среды: новая структура федеральных органов исполнительной власти // Нефть, газ и право. 2012. № 4.

Колбасов О. С. Охрана природы // Экологическое право. 2007. № 6.

Колесниченко Ю. Ю. Новые тенденции в государственном управлении: федеральное министерство как орган территориального управления // Государство и право: теория и практика. 2016. № 1.

Красов О. И. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. М., 2007.

Кузнецов В. И. Административно-правовой режим Арктической зоны // Журнал российского права. 2015. № 11.

Некрасов С. И. Российская конституционная модель территориальной организации публичной власти: специфика, трансформации, проблемы оптимизации // Труды Института государства и права РАН. М., 2016. Вып. 5.

Черкасов К. В. Межрегиональное государственное управление в современной России: правовые основы и тенденции развития // Гражданин и право. 2014. № 5.

Черкасов К. В. Межрегиональное государственное управление на Северном Кавказе России: история и современность // Гражданин и право. 2015. № 9.

Черкасов К. В. Министерства по делам (развитию) территорий: вопросы структурирования и функционирования на современном этапе // Народ и власть: взаимодействие в истории и современности: науч. ежегод. факультета права Нижегород. филиала Нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики» / отв. ред. И. В. Михеева. Н. Новгород, 2016. Вып. 3.

Черкасов К. В. Министерства территориального развития в современной России: некоторые вопросы правового статуса // Марийский юридический вестник. 2016. № 2.

## References

*Cherkasov K. V.* Mezhhregional'noe gosudarstvennoe upravlenie na Severnom Kavkaze Rossii: istoriya i sovremennost' // *Grazhdanin i pravo*. 2015. № 9.

*Cherkasov K. V.* Mezhhregional'noe gosudarstvennoe upravlenie v sovremennoi Rossii: pravovye osnovy i tendentsii razvitiya // *Grazhdanin i pravo*. 2014. № 5.

*Cherkasov K. V.* Ministerstva po delam (razvitiyu) territorii: voprosy strukturirovaniya i funktsionirovaniya na sovremennom etape // *Narod i vlast': vzaimodeistvie v istorii i sovremennosti: nauch. ezhegod. fakul'teta prava Nizhegorod. filiala Nats. issled. un-ta «Vysshaya shkola ekonomiki»* / otv. red. I. V. Mikheeva. N. Novgorod, 2016. Vyp. 3.

*Cherkasov K. V.* Ministerstva territorial'nogo razvitiya v sovremennoi Rossii: nekotorye voprosy pravovogo statusa // *Mariiskii yuridicheskii vestnik*. 2016. № 2.

*Gur'yanov S. V.* V Rossii nachata razrabotka novoi gosprogrammy razvitiya Arktiki // *Vzglyad*. 2020. 13 maya. URL: <https://vz.ru/news/2020/5/13/1039192.html> (data obrashcheniya: 13.09.2020).

*Ignat'eva I. A.* Konferentsiya OON po ustoichivomu razvitiyu i poisk novykh orientirov dlya razvitiya ekologicheskogo zakonodatel'stva Rossii // *Vestnik Moskovskogo universiteta*. Ser. 11: Pravo. 2012. № 6.

*Ignat'eva I. A.* Novoe v sisteme federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti, osushchestvlyayushchikh ekologicheskoe upravlenie // *Biznes, menedzhment i pravo*. 2008. № 2.

*Ignat'eva I. A.* Upravlenie v sfere prirodopol'zovaniya i okhrany okruzhayushchei sredy: novaya struktura federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti // *Neft', gaz i pravo*. 2012. № 4.

*Kolbasov O. S.* Okhrana prirody // *Ekologicheskoe pravo*. 2007. № 6.

*Kolesnichenko Yu. Yu.* Novye tendentsii v gosudarstvennom upravlenii: federal'noe ministerstvo kak organ territorial'nogo upravleniya // *Gosudarstvo i pravo: teoriya i praktika*. 2016. № 1.

*Krassov O. I.* Kommentarii k Lesnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii. M., 2007.

*Kuznetsov V. I.* Administrativno-pravovoi rezhim Arkticheskoi zony // *Zhurnal rossiiskogo prava*. 2015. № 11.

*Nekrasov S. I.* Rossiiskaya konstitutsionnaya model' territorial'noi organizatsii publichnoi vlasti: spetsifika, transformatsii, problemy optimizatsii // *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN*. M., 2016. Vyp. 5.

## СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ НЕКОТОРЫХ АСПЕКТОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА В США И РОССИИ

### Дробышева Александра Валерьевна

Магистрант Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва),  
e-mail: sasha\_drobysheva@mail.ru

### Корня Юлия Сергеевна

Магистрант Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва),  
e-mail: juliakornya@yandex.ru

*Авторы проводят сравнительно-правовой анализ системы принудительного исполнения США и России, принимая во внимание, что обе страны имеют федеративное устройство. Отмечаются отдельные особенности исполнительного производства в США: значимость частных юридических (коллекторских) агентств, которые осуществляют большую часть полномочий по принудительному исполнению; использование тюремного заключения; усиленная роль суда. Авторы указывают, что применяемый в США механизм принудительного исполнения может быть интересен и в нашей стране, поскольку Федеральная служба судебных приставов России в настоящий момент чрезмерно перегружена, имеет низкий процент фактического исполнения, в связи с чем нуждается в реформировании. Делается вывод о том, что накопленный в США опыт функционирования системы принудительного исполнения может оказаться полезным для России; однако авторы обращают внимание на необходимость избегать необдуманного копирования и при любом заимствовании учитывать исторические, национальные, экономические, политические и другие особенности каждой страны.*

*Ключевые слова: исполнительное производство, служба маршалов, шерифы, коллекторские агентства, приставы*

## A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF SOME ASPECTS OF ENFORCEMENT PROCEEDINGS IN THE USA AND RUSSIA

### Drobysheva Aleksandra

Master student, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow),  
e-mail: sasha\_drobysheva@mail.ru

### Kornya Yuliya

Master student, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow),  
e-mail: juliakornya@yandex.ru

*The authors provide a comparative legal analysis of the enforcement system in the United States and Russia, taking into account that both countries have a federal structure. The authors emphasize certain peculiarities of enforcement proceedings in the United States: the importance of private legal (collection) agencies that exercise most of the enforcement powers, the use of imprisonment, and the enhanced role of the court. The authors note that the enforcement mechanism installed in the USA may raise interest in our country, since the Federal Service of Court Bailiffs of Russia is currently overloaded, has a low percentage of actual execution, and therefore needs*

*to be reformed. It is concluded that the experience gained in the USA in the enforcement system could be replicated in Russia; however, the authors draw attention to the need to avoid rash copying and, in any borrowing, take into account historical, national, economic, political, and other specificities of each country.*

*Key words: enforcement proceedings, service of marshals, sheriffs, collection agencies, bailiffs*

Сегодня отечественная система исполнительного производства нуждается в реформировании, в связи с чем особо актуально обращение к опыту зарубежных стран.

Еще в 2006 г. В. В. Ярков писал, что «общеизвестно фактическое и правовое состояние исполнительного производства, когда вследствие невозможности исполнения судебного решения практически не работает механизм принудительной реализации норм материального права, дискредитируется сама идея правосудия, ибо заинтересованное лицо не в состоянии добиться реального исполнения решения суда. Тем самым создается парадоксальная ситуация: выгоднее быть должником, чем кредитором, ибо обеспечить принудительное осуществление прав последнего невозможно»<sup>1</sup>. Несмотря на то что с тех пор система принудительного исполнения была существенно реформирована, В. В. Ярков продолжает указывать на необходимость дальнейшего совершенствования отечественной системы исполнительного производства и подчеркивает, что «...целесообразно и оправданно использовать позитивный опыт иностранных государств по вопросам исполнения судебных постановлений и актов иных органов по социально значимым делам»<sup>2</sup>.

В. А. Гуреев также отмечает, что реформирование отечественного законодательства осуществляется с помощью заимствований, оправдавших себя в процессе правоприменения в ряде зарубежных стран<sup>3</sup>. Г. Д. Улетова в свою очередь утверждает, что на протяжении всего этапа совершенствования отечественного законодательства в сфере исполнительного производства велся «постоянный поиск наиболее эффективных процессуально-процедурных механизмов исполнения судебных решений и новых мер принудительного исполнения... с учетом лучших практик некоторых зарубежных государств (Беларусь, Израиль, Казахстан, Финляндия, Германия, Франция, Чехия и др.), в которых апробированы отдельные эффективные меры принудительного исполнения, ранее не известные отечественному исполнительному производству»<sup>4</sup>.

При сравнительном анализе механизма принудительного исполнения, используемого в различных странах, необходимо учитывать исторические, национальные, экономические, политические и другие условия и специфику той или иной страны и соотносить их с особенностями нашей правовой системы.

В России показатели работы Федеральной службы судебных приставов (далее – ФССП России) таковы. В 2019 г. в подразделениях ФССП России на исполнении находилось 88,6 млн исполнительных документов на сумму более 11 трлн руб., невзысканный остаток на конец 2019 г. составил 6,1 трлн руб.<sup>5</sup> Можно наблюдать не только постоянный рост количества исполнительных документов и суммы задолженности, подлежащей взысканию в исполнительном производстве, но и стабильно низкий процент фактического исполнения соответствующих требований (63,7 % – в 2011 г., 45,4 % – в 2012 г., 41,4 % – в 2013 г., 40,1 % – в 2014 г., 38,6 % – в 2015 г., 41,3 % – в 2016 г.,

<sup>1</sup> Ярков В. В. Проблемы исполнения судебных решений в России в контексте права на судебную защиту // Право на судебную защиту и практические аспекты его реализации. Вильнюс, 2006. С. 481.

<sup>2</sup> Ярков В. В., Кузнецов Е. Н. К вопросу о современном состоянии российского исполнительного производства по социально значимым делам // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 11. С. 51.

<sup>3</sup> Гуреев В. А., Селионов И. В. Временные ограничения на пользование должником специальным правом как новый вектор развития законодательства об исполнительном производстве // Практика исполнительного производства. 2016. № 2. С. 4.

<sup>4</sup> Улетова Г. Д. Совершенствование законодательства об исполнительном производстве в Российской Федерации как необходимая составляющая эффективной судебной системы: куда двигаться дальше? // Современное право. 2016. № 11. С. 47.

<sup>5</sup> Ведомственная статистическая отчетность Федеральной службы судебных приставов // Федеральная служба судебных приставов России: офиц. сайт. URL: <http://fssprus.ru/statistics/> (дата обращения: 01.02.2020).



46,5 % – в 2017 г.)<sup>1</sup>. По исполнительным производствам, возбужденным на основании судебных актов, процент фактического исполнения еще ниже общего. По итогам 2017 г. он составлял около 28 %, по итогам 2018 г. – всего 25 %<sup>2</sup>. При этом в 2018 г. по решениям арбитражных судов подлежало взысканию 3,19 трлн руб., из которых фактически взыскано только 4 % (в 2017 г. – 5,6 %, в 2016 г. – 6,4 %) <sup>3</sup>.

Очевидно, что одним из немаловажных факторов недоверия населения к судебной системе и системе исполнительного производства является низкий уровень фактического исполнения документов, находящихся в ФССП России. Последние реформы в нашей стране и постоянное изменение законодательства в сфере исполнительного производства пока не привели к созданию эффективной системы принудительного исполнения, в связи с чем насущной проблемой является поиск новых инструментов и форм воздействия на должников<sup>4</sup>.

С учетом изложенного представляет интерес обращение к опыту организации исполнительного производства в зарубежных странах, в частности США, учитывая сходство формы государственного устройства США и России (обе страны имеют федеративное устройство).

В Российской Федерации принудительным исполнением судебных актов и актов других органов занимается ФССП России, в частности непосредственно исполнение осуществляют судебные приставы-исполнители. Их правовой статус и порядок принудительного исполнения судебных решений и актов иных юрисдикционных органов закреплены в двух базовых федеральных законах: «Об органах принудительного исполнения»<sup>5</sup> и «Об исполнительном производстве»<sup>6</sup>.

В США своеобразие системы исполнительного производства заключается в том, что решения, вынесенные федеральными судами, подлежат приведению в исполнение в соответствии с федеральным законодательством, а решения, вынесенные судами штатов, исполняются в соответствии с законодательством конкретного штата<sup>7</sup>. Решения, вынесенные федеральными судами США, в целях исполнения могут легко передаваться от одного суда к другому по территории всей страны. Для исполнения же решений судов штатов необходимо, чтобы решение другого штата было признано в том штате, в котором испрашивается исполнение<sup>8</sup>.

Общие положения о принудительном исполнении судебных решений содержатся в разд. 28 Свода законов США, который посвящен судоустройству и судебному процессу<sup>9</sup>.

В США функции по осуществлению исполнительного производства возложены на шерифов и их заместителей, отчасти на маршалскую службу, судебных приставов-исполнителей, а также на частные юридические (коллекторские) агентства. К государственным исполнителям США следует отнести федеральную службу маршалов США, шерифов и их заместителей в пределах подведомственного округа. Важно отметить, что в США большую часть полномочий по принудительному исполнению судебных актов и актов других органов выполняют частные юридические (коллекторские) агентства, а государственные исполнители включаются в работу, когда ситуация

<sup>1</sup> Основные показатели деятельности ФССП России // Федеральная служба судебных приставов России: офиц. сайт. URL: <http://fssprus.ru/indicators/> (дата обращения: 04.02.2020).

<sup>2</sup> Ведомственная статистическая отчетность Федеральной службы судебных приставов.

<sup>3</sup> Невзыскательная система. Почему судебных приставов сложно привлечь к ответственности // Коммерсантъ. 2018. 5 марта. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3566103/> (дата обращения: 04.02.2020).

<sup>4</sup> Улетова Г. Д. Новые инструменты правового регулирования и концепция развития исполнительного производства в России // Ограничение прав должника: новеллы законодательства и практика применения: сб. материалов 6-й Междунар. науч.-практ. конф. М., 2016. С. 368.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (ред. от 27 декабря 2019 г.) «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации».

<sup>6</sup> Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 2 декабря 2019 г.) «Об исполнительном производстве» (с изм. и доп., вступ. в силу с 30 марта 2020 г.).

<sup>7</sup> Пайич Н. Приведение в исполнение судебных решений в Соединенных Штатах Америки // Исполнительное производство: традиции и реформы / под ред. Р. Ванн Рее, А. Узелач, В. О. Аболонина, В. В. Яркова. М., 2011. С. 276.

<sup>8</sup> Там же. С. 277.

<sup>9</sup> Office of the Law Revision Counsel United States Code. URL: <https://uscode.house.gov/> (дата обращения: 22.01.2020).

требует применения авторитета и расширенных властных полномочий государственного органа. Исполнение обязанностей судебного пристава-исполнителя на федеральном уровне возлагается на службу маршалов США<sup>1</sup>.

Маршалская служба занимается розыском и задержанием беглых преступников, а также наиболее опасных лиц, скрывающихся от правосудия; сотрудничает с международным правоохранительным сообществом по вопросам розыска и задержания лиц, скрывающихся от правосудия, за границей, а также поиска иностранных граждан, проживающих или пребывающих в США; отвечает за безопасность судебного процесса в федеральных судах, обеспечивает защиту федеральных судей, других судебных чиновников, свидетелей, присяжных, посетителей, заключенных и иных лиц, чья жизнь и здоровье подвергаются угрозе на территории суда<sup>2</sup>.

Маршалы плотно взаимодействуют с другими правоохранительными ведомствами, а именно ФБР, Управлением по борьбе с наркотиками, Бюро алкоголя, табака, огнестрельного оружия и взрывчатых веществ, Секретной службой, федеральными маршалами, иммиграционной и таможенной полицией США. Полномочия маршалов США состоят в принудительном исполнении судебных предписаний судов США и обеспечении порядка в ходе судебного процесса.

Рассматривая функции и полномочия государственных исполнителей США, нельзя также не упомянуть шерифов. Из 50 штатов США в 48 есть шерифы, исключение составляют Аляска, в которой нет округов, и штат Коннектикут<sup>3</sup>. Обязанности шерифов существенно различаются от штата к штату. В основном их деятельность заключается в поддержании правопорядка, борьбе с преступностью, оказании помощи в отправлении правосудия, осуществлении функций судебного пристава, а также функций по административному управлению окружной тюрьмой. В сфере же исполнительного производства шериф занимается малозначительными исками в пределах границ подведомственного ему округа: взысканием алиментов, неуплаченных налогов, привлечением к ответственности за нарушение правил дорожного движения, выселением должников.

Интерес представляет сама процедура исполнения в США. Федеральные правила гражданского судопроизводства предусматривают, что процедуры приведения в исполнение решений осуществляются в соответствии с законодательством штата, в котором испрашивается исполнение<sup>4</sup>.

Взыскатель обязан определить перечень принадлежащего должнику имущества, для чего обращается в государственные органы, частные детективные агентства либо суд. В федеральных окружных судах есть отдельные формы судебных предписаний, которые предназначены для описания различных видов имущества. Это отличительная особенность исполнения в США, тогда как российское законодательство возлагает данную обязанность на судебного пристава-исполнителя.

По общему правилу в США выданный судом исполнительный лист может быть исполнен посредством как маршалов США, так и местной службы шерифов<sup>5</sup>. В последнем случае решение должно быть зарегистрировано в соответствующей службе штата. В России же предусматривается единый порядок получения исполнительного листа и его предъявления в ФССП России.

Судьи в США предпринимают все необходимые меры, чтобы установить возможность последующего принудительного исполнения судебного решения, что существенно отличает их от российских судей. Суд в России не является контролирующим органом, его задача – урегулирование конфликтов, которые могут возникнуть между взыскателем и должником, с одной стороны, и судебными приставами – с другой.

<sup>1</sup> *Rashbaum W. K. US Marshals Mishandled Forfeitures // New York Times. 2010. 26 Dec. URL: <https://www.nytimes.com/2010/12/27/nyregion/27forfeiture.html> (дата обращения: 27.01.2020).*

<sup>2</sup> *U. S. Marshals Service: Fact Sheet 2020. URL: <https://www.usmarshals.gov/duties/factsheets/overview.pdf> (дата обращения 13.02.2020).*

<sup>3</sup> *Sheriffs in the United States // Wikipedia. URL: [https://www.wikiwand.com/en/Sheriffs\\_in\\_the\\_United\\_States](https://www.wikiwand.com/en/Sheriffs_in_the_United_States) (дата обращения 18.12.2019).*

<sup>4</sup> *Federal Rules of Civil Procedure. URL: <https://www.uscourts.gov/rules-policies/current-rules-practice-procedure/federal-rules-civil-procedure> (дата обращения: 18.12.2019).*

<sup>5</sup> *Пайич Н. Указ. соч. С. 288.*

Таким образом, в России судьи не занимаются принудительным исполнением, а осуществляют в большей степени функции последующего судебного контроля.

Отличительной чертой исполнительного производства в США является возможность применения к должникам такой крайней меры, как тюремное заключение. В некоторых штатах (например, Аризона, Арканзас, Флорида, Иллинойс, Индиана) она применяется к лицам, уклоняющимся от уплаты алиментов на содержание своего ребенка, при наличии сведений об их платежеспособности<sup>1</sup>. Тюремному заключению может быть подвергнут должник, отказывающийся раскрывать информацию о наличии у него имущества и его местонахождении. В отличие от уголовного осуждения такому должнику не назначается конкретный срок заключения. Как только он раскроет нужную информацию, он сразу же будет освобожден. Как отметила И. В. Решетникова, должник, образно говоря, находится в тюрьме с ключами от собственной камеры в кармане<sup>2</sup>.

В США эффективным способом воздействия на должника является сообщение о непогашенной задолженности в агентство по кредитным сведениям, что негативно скажется на его «кредитном рейтинге». Этот рейтинг играет решающую роль при оформлении займа, выезде за границу и даже при приеме лица на работу<sup>3</sup>. Однако кредитор все же более заинтересован в получении денег от должника, нежели в ограничении его возможностей, предоставленных государством.

В США и России совпадают отдельные виды имущества, обладающие иммунитетом при взыскании по исполнительному производству: единственное жилье, личные вещи, социальные пособия (пособия по инвалидности, пособия ветеранам, алименты)<sup>4</sup>. Правила об имущественных иммунитетах при исполнении решения о взыскании денежных средств изменяются от штата к штату<sup>5</sup>.

Значительную часть работы в рамках исполнительного производства в США выполняют коллекторские агентства, которые занимаются взысканием платежей, освобождая маршалскую службу от этой функции и предоставляя ей возможность выполнять более важные задачи. США были одними из первых, кто на законодательном уровне урегулировал правовой статус таких агентств. В 1977 г. был принят Акт о добросовестной практике взыскания долгов<sup>6</sup>, который детально регламентирует коллекторскую деятельность.

В соответствии с § 803 (6) указанного Акта коллектором является лицо, которое на регулярной основе взыскивает или предпринимает попытки взыскать задолженность с должника в пользу другого лица или организации. Коллекторам в США запрещено скрывать свою личность, звонить должникам ранее 8 утра или после 9 вечера, оповещать третьих лиц о долгах должника, применять насилие или запугивать.

Коллекторские агентства в США организуют свою деятельность по двум схемам. В первом случае коллекторское агентство за согласованное с кредитором вознаграждение берет на себя обязательства по возврату долга, при этом получает вознаграждение в процентах от общей суммы взысканного долга (обычно 10 % и более, иногда и 50 %). Более распространена вторая схема, согласно которой если кредитор не может получить с должника всю сумму, он продает долг коллекторскому агентству посредством заключения договора цессии (уступки права требования), и тогда коллектор становится полноправным кредитором<sup>7</sup>.

В России коллекторские агентства долгое время находились вне правового поля, что привело к использованию различных незаконных способов взыскания долгов. В частности, должники подвергались преследованию, психологическому давлению, постоянным звонкам и угрозам, однако доказать факт нарушений было трудно, так

<sup>1</sup> Хверость Т. Ю. Проблемные вопросы принудительного взыскания алиментов с должников, находящихся на территории иностранных государств // Практика исполнительного производства. 2012. № 6. С. 41.

<sup>2</sup> Решетникова И. В. Исполнительное производство за рубежом. М., 2001. С. 42.

<sup>3</sup> Медведев В. В. Сравнительный анализ систем принудительного исполнения России и Соединенных Штатов Америки // Практика исполнительного производства. 2013. № 4. С. 37.

<sup>4</sup> Аболонин Г. О. Гражданское процессуальное право США: моногр. М., 2010. С. 385.

<sup>5</sup> Пайич Н. Указ. соч. С. 280.

<sup>6</sup> The Fair Debt Collection Practices Act (FDCPA), 15 U.S.C. §§ 1692–1692p. URL: <https://www.federalreserve.gov/boarddocs/supmanual/cch/fairdebt.pdf> (дата обращения: 01.02.2020).

<sup>7</sup> Медведев В. В. Указ. соч. С. 3.

как на законодательном уровне не было установлено никаких ограничений в отношении деятельности коллекторов. В различные государственные органы поступало много жалоб о произволе коллекторов.

Еще в 2009 г. Национальная ассоциация профессиональных коллекторских агентств (НАПКА) предприняла первую попытку разработать законопроект о коллекторской деятельности, однако в процессе его обсуждения возникло много разногласий, в результате чего работа над ним была прекращена. В 2014 г. на проблему обратил внимание президент В. В. Путин, который на форуме Общероссийского народного фронта заявил, что «когда дело касается незаконных форм, извините, вытряхивания денег, то тогда, конечно, должны вступать в дело и правоохранительные органы»<sup>1</sup>.

Большой общественный резонанс вызвала ситуация в Кирове, где коллектор хотел напугать должников компании, но по ошибке уничтожил имущество граждан, которые не имели никакого отношения к задолженности<sup>2</sup>. Еще один пример – ситуация в Ульяновске 2016 г., когда коллектор с целью получения средств с должника поджег его дом<sup>3</sup>. Этот инцидент незамедлительно прокомментировала председатель Совета Федерации РФ В. И. Матвиенко, заявив, что «в связи с участвовавшими случаями беспредела со стороны коллекторов необходимо полностью приостановить деятельность коллекторских агентств до принятия соответствующего закона, который строго регламентировал бы их работу»<sup>4</sup>.

Эти и другие аналогичные случаи стали катализатором быстрой разработки и принятия Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 230-ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон „О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях“» (далее – ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц»). Закон регламентирует правовые основы деятельности организаций по профессиональному взысканию долгов (само понятие «коллекторская организация» в тексте Закона отсутствует). С 1 января 2017 г. такой деятельностью вправе заниматься только организации, сведения о которых включены в государственный реестр юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности. Ведение реестра и осуществление федерального государственного контроля (надзора) за деятельностью таких организаций в настоящий момент возложены на ФССП России<sup>5</sup>.

Сегодня в реестре зарегистрировано более 300 коллекторских агентств<sup>6</sup>. Вопросы их взаимодействия с ФССП России, безусловно, являются актуальной проблемой; в то же время не стоит забывать, что основной целью деятельности приставов, как следует из ст. 2 ФЗ «Об исполнительном производстве», является исполнительное производство. Перекладывая функцию по осуществлению контроля за деятельностью коллекторских агентств исключительно на ФССП России, государство значительно снижает эффективность работы приставов. Возможное решение данной проблемы озвучил главный пристав России Д. В. Аристов, предложив передать некоторые функции ФССП России частным взыскателям-коллекторам, но только в части взыскания долгов с юридических лиц<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Интернет-представительство Президента России: офиц. сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/47036> (дата обращения: 01.02.2020).

<sup>2</sup> Васильев А. В Петербурге коллектора осудили за поджог детских колясок // Российская газета. 2016. 17 февр.

<sup>3</sup> Чернышева В. В Ульяновске завели дело о поджоге коллектором жилого дома // Российская газета. 2016. 28 янв.

<sup>4</sup> Куликов В. Чувство долга отказало. Государство берет под особый контроль деятельность коллекторов // Российская газета. 2016. 31 янв.

<sup>5</sup> Указ Президента РФ от 15 декабря 2016 г. № 670 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 „Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации“ и в Положение, утвержденное этим Указом, в Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1316 „Вопросы Федеральной службы судебных приставов“ и в Положение, утвержденное этим Указом».

<sup>6</sup> Реестр юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности // Федеральная служба судебных приставов России: офиц. сайт. URL: [http://fssprus.ru/gosreestr\\_jurlic/](http://fssprus.ru/gosreestr_jurlic/) (дата обращения: 01.02.2020).

<sup>7</sup> Часть полномочий приставов передадут коллекторам // Право.ру. 2018. 11 окт. URL: <https://pravo.ru/news/205955> (дата обращения: 01.02.2020).



Интересно, что в 2018 г. НАПКА получила статус саморегулируемой организации, что позволило ей инициировать законодательные предложения по надзору за рынком взыскания. В состав этой ассоциации входят 38 коллекторских агентств, официально зарегистрированных в России<sup>1</sup>. Чтобы стать членом ассоциации, необходимо неукоснительно соблюдать закон, а также соответствовать требованиям, указанным в положении о членстве в СРО «НАПКА» от 4 декабря 2019 г.<sup>2</sup> Работа с обращениями граждан является одним из приоритетных направлений деятельности НАПКА. Должник, подвергшийся давлению со стороны коллекторов, входящих в число ее членов, может подать на них жалобу.

Вместе с тем в НАПКА на данный момент зарегистрировано небольшое количество коллекторских организаций, а это означает, что формы воздействия на остальных коллекторов должны определяться ФССП России, которая, как было отмечено, перегружена.

В ст. 6 ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц» детально регламентированы запреты на применение к должнику и иным лицам физической силы, уничтожение или повреждение имущества, оказание психологического давления на должника и иных лиц. В соответствии со ст. 7 указанного Закона не допускается непосредственное взаимодействие с должником в рабочие дни в период с 22 до 8 ч и в выходные и нерабочие праздничные дни в период с 20 до 9 ч по месту жительства или пребывания должника. В связи с предшествующей негативной практикой российский законодатель вынужден подробно перечислять запрещенные методы воздействия коллекторов на должника.

Однако неясными и недетализированными остаются многие нормы ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц», в частности ст. 7. Например, встает вопрос о том, как правильно толковать понятие «контакт». Будет ли считаться контактом ситуация, когда должник бросил трубку, оборвалась связь, а также когда коллектор вовсе не дозвонился? Президент НАПКА А. Л. Саватюгин отметил, что данная проблема пока не решена ни судебной практикой, ни официальными разъяснениями, в связи с чем указанную норму толкуют по-разному<sup>3</sup>.

Существенных доработок требует ч. 4 ст. 8, в которой сказано, что в качестве представителя должника может быть только адвокат. Полагаем, что данная норма осложнит и без того невыгодное финансовое положение должника.

Сравнительный анализ регулирования деятельности коллекторских агентств в США и России позволяет прийти к выводу, что при принятии в нашей стране ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц» был в определенной степени учтен опыт США, поскольку содержание указанного Закона имеет значительное сходство с положениями Акта о добросовестной практике взыскания долгов. Речь идет, к примеру, о норме, устанавливающей запрещенные методы воздействия на должников (ст. 6 Закона, § 806, 807 Акта), а также о норме, закрепляющей конкретное время для связи с должником (ст. 7 Закона, § 1692c Акта), и др.<sup>4</sup>

Представляется, что строгое соблюдение ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц» позволит сформировать высокие стандарты деятельности по взысканию долгов негосударственными органами и в перспективе создаст эффективный рынок «коллекторских услуг».

Проведенное сравнительно-правовое исследование позволяет сделать вывод о наличии как общего в исполнительном производстве России и США, так и существенных отличий.

Исполнительное производство в США невозможно рассматривать вне связи с другими государственными системами и структурами, однако компетенция маршалы-

<sup>1</sup> Реестр членов // Национальная ассоциация профессиональных коллекторских агентств: офиц. сайт. URL: <https://www.napca.ru/ob-assotsiatsii/uchastniki/> (дата обращения: 01.02.2020).

<sup>2</sup> URL: <https://www.napca.ru/ob-assotsiatsii/docs/> (дата обращения: 01.02.2020).

<sup>3</sup> ОП РФ: закон практически не защищает граждан от психологического давления со стороны коллекторов // Гарант.ру. 2017. 27 апр. URL: <http://www.garant.ru/news/1107377/> (дата обращения: 01.02.2020).

<sup>4</sup> U. S. Code Title 15, § 1692c. Communication in connection with debt collection. Supplement. 2006 Edition. URL: [https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=\(title:15%20section:1692c%20edition:prelim\)](https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=(title:15%20section:1692c%20edition:prelim)) (дата обращения: 01.02.2020).

ской и шерифской служб в США однозначно не определена, что вызывает множество споров и нередко требует вмешательства суда<sup>1</sup>. Двойной контроль судебной системы, с одной стороны, создает дополнительные гарантии соблюдения законности и обеспечения прав взыскателя и должника, а с другой – значительно усложняет и удлиняет процедуру взыскания.

Обозначим основные особенности англо-американской модели исполнительного производства: она имеет осложненный порядок исполнения судебных решений, который различается в зависимости от того, федеральный суд или суд штата вынес решение; большую часть полномочий по принудительному исполнению судебных актов и актов других органов осуществляют частные юридические (коллекторские) агентства; определение перечня принадлежащего должнику имущества входит в обязанности взыскателя; действует двойная система государственных органов по реализации судебных решений и функций принудительного исполнения (федеральная служба маршалов США – с одной стороны, шерифы и их заместители – с другой); суду отведена активная роль в процессе принудительного исполнения; есть возможность применения тюремного заключения; институт принудительного исполнения монополизирован государством; в основу работы государственных исполнителей положен принцип тесного сотрудничества с другими правоохранительными структурами, а также с судебским сообществом; активно используются прецеденты принудительного исполнения и судебные запреты.

Вместе с тем нельзя не обратить внимание на наличие общих черт исполнительного производства в США и России:

1) общие принципы исполнительного производства, среди которых – принцип равенства сторон, устность исполнительного производства, его гласность и диспозитивность<sup>2</sup>;

2) общие функции исполнительного производства: обеспечение установленного порядка деятельности судов, поддержание порядка в зале судебных заседаний, обеспечение исполнения судебных актов<sup>3</sup>;

3) общие меры принудительного исполнения: обращение взыскания на имущество, в том числе находящееся у третьих лиц, обращение взыскания на заработную плату<sup>4</sup>.

4) схожесть отдельных видов имущества, обладающих иммунитетом при взыскании по исполнительному производству: единственное жилье, личные вещи ответчика, социальные пособия (пособия по инвалидности, пособия ветеранам, алименты).

Опыт, накопленный системой исполнительного производства США, может быть полезен для России, однако важно избегать необдуманного копирования. Несмотря на схожесть государственного устройства США и России (федеративная модель), при заимствовании любого опыта, включая опыт в сфере исполнительного производства, необходимо обращать внимание на национальную ментальность, традиции и модель исполнительного производства. Важно отметить, что в Российской Федерации наблюдается централизация функций исполнительного производства (единая федеральная система исполнения), в отличие от США, где наряду с федеральной системой исполнения значительную роль играет система исполнения в каждом штате, имеющем собственное правовое регулирование.

### Список литературы

Аболонин Г. О. Гражданское процессуальное право США: моногр. М., 2010.

Артемьева Ю. А. Исполнительное производство в США // Вопросы российского и международного права. 2011. № 3.

Батычко В. Т. Исполнительное производство в зарубежных странах // Известия ЮФУ. Технические науки. 2008. № 10.

<sup>1</sup> U. S. Marshals Service: Service of Process. URL: <https://www.usmarshals.gov/process/> (дата обращения: 01.02.2020).

<sup>2</sup> Батычко В. Т. Исполнительное производство в зарубежных странах // Известия ЮФУ. Технические науки. 2008. № 10. С. 100.

<sup>3</sup> U. S. Marshals Service. URL: <http://www.usmarshals.gov> (дата обращения: 01.02.2020).

<sup>4</sup> Артемьева Ю. А. Исполнительное производство в США // Вопросы российского и международного права. 2011. № 3. С. 128.

*Васильев А.* В Петербурге коллектора осудили за поджог детских колясок // Российская газета. 2016. 17 февр.

*Гуреев В. А., Селионов И. В.* Временные ограничения на пользование должником специальным правом как новый вектор развития законодательства об исполнительном производстве // Практика исполнительного производства. 2016. № 2.

*Куликов В.* Чувство долга отказало. Государство берет под особый контроль деятельность коллекторов // Российская газета. 2016. 31 янв.

*Медведев В. В.* Сравнительный анализ систем принудительного исполнения России и Соединенных Штатов Америки // Практика исполнительного производства. 2013. № 4.

Невыскаательная система. Почему судебных приставов сложно привлечь к ответственности // Коммерсантъ. 2018. 5 марта. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3566103/> (дата обращения: 04.02.2020).

ОП РФ: закон практически не защищает граждан от психологического давления со стороны коллекторов // Гарант.ру. 2017. 27 апр. URL: <http://www.garant.ru/news/1107377/> (дата обращения: 01.02.2020).

*Пайич Н.* Приведение в исполнение судебных решений в Соединенных Штатах Америки // Исполнительное производство: традиции и реформы / под ред. Р. Ванн Рее, А. Узелач, В. О. Аболонина, В. В. Яркова. М., 2011.

*Решетникова И. В.* Исполнительное производство за рубежом. М., 2001.

*Улетова Г. Д.* Новые инструменты правового регулирования и концепция развития исполнительного производства в России // Ограничение прав должника: новеллы законодательства и практика применения: сб. материалов 6-й Междунар. науч.-практ. конф. М., 2016.

*Улетова Г. Д.* Совершенствование законодательства об исполнительном производстве в Российской Федерации как необходимая составляющая эффективной судебной системы: куда двигаться дальше? // Современное право. 2016. № 11.

*Хверость Т. Ю.* Проблемные вопросы принудительного взыскания алиментов с должников, находящихся на территории иностранных государств // Практика исполнительного производства. 2012. № 6.

Часть полномочий приставов передадут коллекторам // Право.ру. 2018. 11 окт. URL: <https://pravo.ru/news/205955> (дата обращения: 01.02.2020).

*Чернышева В.* В Ульяновске завели дело о поджоге коллектором жилого дома // Российская газета. 2016. 28 янв.

*Ярков В. В.* Проблемы исполнения судебных решений в России в контексте права на судебную защиту // Право на судебную защиту и практические аспекты его реализации. Вильнюс, 2006.

*Ярков В. В., Кузнецов Е. Н.* К вопросу о современном состоянии российского исполнительного производства по социально значимым делам // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 11.

*Rashbaum W. K.* US Marshals Mishandled Forfeitures // New York Times. 2010. 26 Dec. URL: <https://www.nytimes.com/2010/12/27/nyregion/27forfeiture.html> (дата обращения: 27.01.2020).

Sheriffs in the United States // Wikipedia. URL: [https://www.wikiwand.com/en/Sheriffs\\_in\\_the\\_United\\_States](https://www.wikiwand.com/en/Sheriffs_in_the_United_States) (дата обращения 18.12.2019).

## References

*Abolonin G. O.* Grazhdanskoe protsessual'noe pravo SShA: monogr. M., 2010.

*Artem'eva Yu. A.* Ispolnitel'noe proizvodstvo v SShA // Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava. 2011. № 3.

*Batycho V. T.* Ispolnitel'noe proizvodstvo v zarubezhnykh stranakh // Izvestiya YuFU. Tekhnicheskije nauki. 2008. № 10.

Chast' polnomochii pristavov peredadut kollektoram // Pravo.ru. 2018. 11 okt. URL: <https://pravo.ru/news/205955> (data obrashcheniya: 01.02.2020).

*Chernysheva V.* V Ul'yanovske zaveli delo o podzhoge kollektorom zhilogo doma // Rossiiskaya gazeta. 2016. 28 yanv.

*Gureev V. A., Selionov I. V.* Vremennye ogranicheniya na pol'zovanie dolzhnikom spetsial'nym pravom kak novyi vektor razvitiya zakonodatel'stva ob ispolnitel'nom proizvodstve // Praktika ispolnitel'nogo proizvodstva. 2016. № 2.

*Khverost' T. Yu.* Problemnye voprosy prinuditel'nogo vzyskaniya alimentov s dolzhnikov, nakhodiyashchikhsya na territorii inostrannykh gosudarstv // Praktika ispolnitel'nogo proizvodstva. 2012. № 6.

*Kulikov V.* Chuvstvo dolga otkazalo. Gosudarstvo берет pod osobyi kontrol' deyatel'nost' kollektorov // Rossiiskaya gazeta. 2016. 31 yanv.

*Medvedev V. V.* Sravnitel'nyi analiz sistem prinuditel'nogo ispolneniya Rossii i Soedinennykh Shtatov Ameriki // Praktika ispolnitel'nogo proizvodstva. 2013. № 4.

Nevzyskatel'naya sistema. Pochemu sudebnykh pristavov slozhno privlech' k otvetstvennosti // Kommersant". 2018. 5 marta. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3566103/> (data obrashcheniya: 04.02.2020).

OP RF: zakon prakticheski ne zashchishchaet grazhdan ot psikhologicheskogo davleniya so stony kolektorov // Garant.ru. 2017. 27 apr. URL: <http://www.garant.ru/news/1107377/> (data obrashcheniya: 01.02.2020).

*Paiich N.* Privedenie v ispolnenie sudebnykh reshenii v Soedinennykh Shtatakh Ameriki // Ispolnitel'noe proizvodstvo: traditsii i reformy / pod red. R. Vann Ree, A. Uzelach, V. O. Abolonina, V. V. Yarkova. M., 2011.

*Rashbaum W. K.* US Marshals Mishandled Forfeitures // New York Times. 2010. 26 Dec. URL: <https://www.nytimes.com/2010/12/27/nyregion/27forfeiture.html> (data obrashcheniya: 27.01.2020).

*Reshetnikova I. V.* Ispolnitel'noe proizvodstvo za rubezhom. M., 2001.

Sheriffs in the United States // Wikipedia. URL: [https://www.wikiwand.com/en/Sheriffs\\_in\\_the\\_United\\_States](https://www.wikiwand.com/en/Sheriffs_in_the_United_States) (data obrashcheniya 18.12.2019).

*Uletova G. D.* Novye instrumenty pravovogo regulirovaniya i kontseptsiya razvitiya ispolnitel'nogo proizvodstva v Rossii // Ogranichenie prav dolzhnika: novelty zakonodatel'stva i praktika primeneniya: sb. materialov 6-i Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. M., 2016.

*Uletova G. D.* Sovershenstvovanie zakonodatel'stva ob ispolnitel'nom proizvodstve v Rossiiskoi Federatsii kak neobkhodimaya sostavlyayushchaya effektivnoi sudebnoi sistemy: kuda dvigat'sya dal'she? // Sovremennoe pravo. 2016. № 11.

*Vasil'ev A.* V Peterburge kolektora osudili za podzhog detskikh kolyasok // Rossiiskaya gazeta. 2016. 17 fevr.

*Yarkov V. V.* Problemy ispolneniya sudebnykh reshenii v Rossii v kontekste prava na sudebnuyu zashchitu // Pravo na sudebnuyu zashchitu i prakticheskie aspekty ego realizatsii. Vil'nyus, 2006.

*Yarkov V. V., Kuznetsov E. N.* K voprosu o sovremennom sostoyanii rossiiskogo ispolnitel'nogo proizvodstva po sotsial'no znachimym delam // Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess. 2017. № 11.



**Рец. на кн.: *Kraj K. Rosyjski system antyterrorystyczny. – Kraków: Krakowska Fundacja Badań Wschodnich, 2017. – 176 s.***

**Смыкалин Александр Сергеевич**

Заведующий кафедрой истории государства и права  
Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург),  
доктор юридических наук, профессор, академик военно-исторических наук,  
e-mail: igp@usla.ru

**Review of the book: *Kraj K. The Russian anti-terrorist system. – Kraków: Krakow Foundation for Eastern Research, 2017. – 176 p.***

**Smykalin Aleksandr**

Head of the chair, Ural State Law University (Yekaterinburg), doctor of legal sciences,  
e-mail: igp@usla.ru

Профессор Казимир Край является преподавателем Нижнесилезской высшей школы и главным редактором журнала «e-Terroryzm.pl». В круг его научных интересов входят вопросы международной безопасности, борьбы с терроризмом, история спецслужб СССР, России и других стран. К. Край активно публикуется в польской и российской печати, в частности в материалах конференции «Исторические чтения на Лубянке». В 2018 г. в Польше защитил докторскую диссертацию по проблемам политологии.

Монография «Rosyjski system antyterrorystyczny» («Российская антитеррористическая система») посвящена вопросам становления и формирования антитеррористической системы Российской Федерации и тесно связана с предыдущими исследованиями автора, касающимися функционирования органов безопасности современной России. Она во многом основана на ранее изданной работе автора «Rosja w walce z terroryzmem» («Россия в борьбе с терроризмом») (Kraków, 2009), где обстоятельно рассматривается роль России в противодействии терроризму как внутри страны, так и на региональном и международном уровнях.

Рецензируемая монография состоит из трех глав, введения, заключения, библиографического списка, указателя фамилий и приложения со схемами, обобщающими и дополняющими содержание глав. Источниковую базу исследования составляют официальные документы Российской Федерации, включая тексты соглашений и конвенций, федеральные законы, указы Президента РФ, акты организаций и органов, осуществляющих борьбу с терроризмом, отчеты с официальных встреч, тексты выступлений представителей российской власти.

Первая глава посвящена истокам и историческим традициям терроризма в России. Автор рассматривает причины и особенности террористической деятельности в XIX – начале XX в., в советский период и в наши дни. Дается характеристика террористических организаций, действующих на территории Российской Федерации, особое внимание уделяется проявлениям терроризма на Северном Кавказе. Отдельно анализируются террористические акты в Буденновске (1995 г.), Москве (1999 г.), на Дубровке (2002 г.) и в Беслане (2004 г.). С точки зрения автора, перечисленные трагические события стали поворотными пунктами в организации борьбы с терроризмом в России (с. 47).

К. Край полагает, что «терроризм, независимо от политических и социальных условий и политической системы (царская Россия, СССР), всегда связан с крайней неспособностью реализовать собственные постулаты и значительным социально-экономическим расслоением»; «терроризм – неотъемлемый спутник социального и цивилизационного развития», что и подтверждает пример России (с. 57). Автор уверен, что наблюдение за методами борьбы с терроризмом, а также реализуемыми с этой

целью социально-экономическими программами в Российской Федерации позволит лучше понять источники его формирования и функционирования (с. 58).

Во второй главе раскрываются особенности организации и правового регулирования борьбы с терроризмом в России. Здесь анализируются важнейшие документы, правовые акты и решения политического характера, связанные с исследуемой проблематикой. В частности, воспроизводятся и комментируются положения ключевых российских антитеррористических актов – федеральных законов 1998 г. «О борьбе с терроризмом» и 2007 г. «О противодействии терроризму». Закон 1998 г., по мнению автора, стал во многом новаторским и предложил конкретные практические решения в области борьбы с терроризмом, но он «не решал фундаментальной задачи по созданию эффективной системы противодействия терроризму в России, в которой должны были быть задействованы все государственные институты и органы» (с. 65). С названной задачей справился Закон 2006 г., на основе которого была создана комплексная антитеррористическая система и определена «сфера законной деятельности государства в борьбе с терроризмом» (с. 82).

Далее во второй главе характеризуются роль и задачи органов государственной власти и силовых структур в деле ликвидации угрозы терроризма. Отмечается, что в России существует специализированный орган, направляющий и координирующий борьбу с терроризмом, – Национальный антитеррористический комитет; его председатель является директором Федеральной службы безопасности – «учреждения, которое несет основное бремя практической борьбы с терроризмом в Российской Федерации» (с. 88). Президент России, будучи одновременно Верховный главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации, является ключевым лицом и принимает важнейшие решения в системе противодействия терроризму. Российская система борьбы с терроризмом объединяет органы исполнительной власти всех уровней и привлекает к сотрудничеству в этой сфере общественные организации и отдельных граждан (с. 108).

По мнению К. Края, «анализ достижений Российской Федерации в области нормативно-правового регулирования и организационных мер в сфере противодействия терроризму показывает, что противодействие столь сложному, изменчивому, непредсказуемому явлению требует постоянного внимания. Необходимо постоянно вносить поправки в правовые нормы на основе предыдущего опыта... борьба с терроризмом предполагает... вовлечение всего аппарата государственного управления, общественных организаций и отдельных граждан в антитеррористическую деятельность» (с. 83).

В третьей главе анализируются Договор о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с терроризмом, совместные антитеррористические программы государств-участников СНГ, достижения стран Содружества в этой области сотрудничества. Автор касается истории создания и функционирования Антитеррористического центра СНГ – постоянно действующего специализированного органа, призванного обеспечить взаимодействие государственных институтов стран СНГ в сфере борьбы с международным терроризмом и всеми видами проявлений экстремизма. Попутно замечается, что «фактически деятельность Центра финансируется из России», а его достижения «возможны только на основе технической, логистической и информационной базы российских спецслужб» (с. 149).

Отдельно рассматривается война в Чечне. Отмечается, что в 1990-е гг. Чечня стала самым серьезным источником нестабильности на Северном Кавказе. «Это был центр интереса радикальных, экстремистских мусульманских организаций, террористических организаций и преступных группировок», что позволило автору охарактеризовать республику не только как рассадник терроризма в регионе и на территории РФ, но и как «плацдарм для международного терроризма» (с. 131).

К. Край также обращается к деятельности Шанхайской организации сотрудничества и ее Региональной антитеррористической структуры, на основе анализа соответствующих документов, включая Шанхайскую конвенцию о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом 2001 г. и Концепцию сотрудничества государств-членов ШОС в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом 2005 г., характеризует цели, методы и задачи сотрудничества стран ШОС в области противодействия

терроризму. Вместе с тем автор высказывает опасения по поводу того, что «отсутствие полного доверия между службами безопасности России и Китая, Индии и Китая или Индии и Пакистана и других стран ШОС в силу их исторического прошлого может негативно сказаться на их сотрудничестве в борьбе с терроризмом» (с. 148).

К. Край с сожалением констатирует, что проблема борьбы с терроризмом в России поднимается ничтожно малым числом польских ученых и не освещается достаточно широко в научных кругах (с. 10). По мнению автора, другими странами может быть использован «уникальный боевой опыт российских антитеррористических и специальных подразделений, накопленный в длительных межэтнических конфликтах и включающий тысячи контртеррористических и других операций» (с. 149). Внимания зарубежных коллег заслуживают и законодательные решения России, начиная с антитеррористических актов и заканчивая положениями Уголовного кодекса РФ. Ведь, несмотря на трудности законотворческой деятельности в этой сфере, России за годы, прошедшие с момента принятия второго антитеррористического закона и «прорывного» указа Президента РФ 2006 г. «О мерах по противодействию терроризму», удалось построить эффективную систему противодействия терроризму, значительно снизившую террористическую угрозу в стране (с. 152).

## ЭЛЕКТРОННОЕ ПРИЛОЖЕНИЕ К «РОССИЙСКОМУ ЮРИДИЧЕСКОМУ ЖУРНАЛУ»

Редактор *Н. Н. Рассохина*  
Дизайн обложки *И. М. Митрофановой*  
Компьютерная вёрстка *Н. Н. Рассохиной*

Подписано к использованию 20.09.20.  
Уч.-изд. л. 8,81. Объем 1,86 МВ.

Согласно п. 1 ч. 2 ст. 1, ч. 4 ст. 11  
Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ  
маркировке не подлежит