*Российская академия наук*
*Институт государства и права*

# ГОСУДАРСТВО И ПРАВО

№ 5 2022 Май

Основан в феврале 1927 г.
Выходит 12 раз в год
ISSN (Print) 1026-9452
ISSN (Online) 2713-0398

Выходил под названиями: «Революция права» (1927–1929 гг.)
«Советское государство и революция права» (1930–1931 гг.)
«Советское государство» (1932–1938 гг.)
«Советское государство и право» ISSN 0132-0769 (1939 г. – первая половина 1992 г.)
«Государство и право» ISSN 1026-9452 (вторая половина 1992 г. – по н/в)

*Журнал издается под руководством*
*Отделения общественных наук РАН*

Главный редактор
М.И. Клеандров,
член-корреспондент РАН,
доктор юридических наук, профессор

Редакционный совет:

А.Н. Савенков, чл.-корр. РАН (*председатель*);
М.В. Баглай, чл.-корр. РАН; А.П. Вершинин, д.ю.н.; В.И. Жуков, акад. РАН;
В.Д. Зорькин, д.ю.н. (Санкт-Петербург); А.А. Клишас, д.ю.н.; П.В. Крашенинников, д.ю.н.;
Н.М. Кропачев, чл.-корр. РАН (Санкт-Петербург); А.Г. Лисицын-Светланов, акад. РАН;
Е.А. Лукашева, чл.-корр. РАН; Н.А. Макаров, акад. РАН;
А.В. Смирнов, акад. РАН; Ю.К. Толстой, акад. РАН (Санкт-Петербург);
Т.Я. Хабриева, акад. РАН; А.Р. Хохлов, акад. РАН

Редакционная коллегия:

А.И. Абдуллин, д.ю.н. (Казань); С.А. Авакьян, д.ю.н.; Г.Г. Арутюнян, д.ю.н. (Армения);
Вильфрид Бергманн, д.ю.н. (Германия); Окко Берендс, д.ю.н. (Германия); Н.А. Богданова, д.ю.н.;
М.М. Бринчук, д.ю.н.; Бернд Визер, д.ю.н. (Австрия); А.Н. Вылегжанин, д.ю.н.; Е.Ю. Грачева, д.ю.н.;
А.А. Гришковец, д.ю.н.; Е.П. Губин, д.ю.н.; В.Н. Гуцуляк, д.ю.н.; Ульрика Дэви, д-р права (Германия);
Ван Джихуа, д.ю.н. (КНР); А.Г. Диденко, д.ю.н. (Казахстан); В.В. Дорошков, д.ю.н.; И.В. Ершова, д.ю.н.;
В.Н. Жуков, д.ю.н., д.ф.н.; С.В. Запольский, д.ю.н.; В.С. Каменков, д.ю.н. (Беларусь);
Кристина Карзай, д.ю.н. (Венгрия); М.И. Клеандров, чл.-корр. РАН (*главный редактор*);
Н.В. Кроткова, к.ю.н. (*заместитель главного редактора*); Куан Цзэнцзюнь, д.ю.н. (КНР);
Лю Хунянь, д.ю.н. (КНР); А.В. Малько, д.ю.н. (Саратов); И.М. Мацкевич, д.ю.н.; Е.И. Носырева, д.ю.н. (Воронеж);
Пламен А. Панайотов, д.ю.н. (Болгария); Т.А. Полякова, д.ю.н.; И.М. Рагимов, д.ю.н. (Азербайджан);
Р.Н. Салиева, д.ю.н. (Казань); Л.В. Санникова, д.ю.н., проф. РАН; Паола Северино, д.ю.н. (Италия);
Г.С. Скачкова, д.ю.н.; Ю.Н. Старилов, д.ю.н. (Воронеж); Янаки Б. Стоилов, д-р права (Болгария);
А.А. Тедеев, д.ю.н.; А.П. Фоков, д.ю.н.; Уве Хеллманн, д-р права (Германия); В.М. Шерстюк, д.ю.н.;
Б.С. Эбзеев, д.ю.н.; В.В. Ярков, д.ю.н. (Екатеринбург)

*Адрес редакции:* 119019 Москва, ул. Знаменка, 10
тел.: +7 (495) 691-87-34
e-mail: gospravo@igpran.ru;
http://gospravo-journal.ru/

**Москва**

© Российская академия наук, 2022
© Институт государства и права РАН, 2022
© Составление. Редколлегия журнала
«Государство и право», 2022

*Russian Academy of Sciences*
*Institute of State and Law*

# STATE AND LAW

№ 5 2022 May

Published since February 1927
Monthly Publication (12 Times a Year)
ISSN (Print) 1026-9452
ISSN (Online) 2713-0398

Formerly known as: "Revolution of the Law" (Revolyutsiya prava) (1927–1929)
"Soviet State and the Revolution of the Law" (Sovetskoe gosudarstvo i revolutsiya prava) (1930–1931)
"Soviet State" (Sovetskoe gosudarstvo) (1932–1938)
"Soviet State and Law" (Sovetskoe gosudarstvo i pravo) ISSN 0132-0769 (1939 – mid-1992)
"State and Law" (Gosudarstvo i pravo) ISSN 1026-9452 (mid-1992 – present)

*The Journal is published under supervisi,*
*on of the Department of social Sciences of the RAS*

Editor-in-Chief
M.I. Kleandrov,
Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences,
Doctor of Law, Professor

Editorial Council:

A.N. Savenkov, Corresponding Member of the RAS (*Chairman*);
M.V. Baglay, Corresponding Member of the RAS; A.P. Vershinin, Doctor of Law;
V.I. Zhukov, Academician of the RAS; V.D. Zorkin, Doctor of Law (St. Petersburg); A.A. Klishas, Doctor of Law;
P.V. Krasheninnikov, Doctor of Law; N.M. Kropachev, Corresponding Member of the RAS (St. Petersburg);
A.G. Lisitsyn-Svetlanov, Academician of the RAS; E.A. Lukasheva, Corresponding Member of the RAS;
N.A. Makarov, Academician of the RAS; A.V. Smirnov, Academician of the RAS;
Yu. K. Tolstoy, Academician of the RAS (St. Petersburg);
T. Ya. Khabrieva, Academician of the RAS; A.R. Khokhlov, Academician of the RAS

Editorial Board:

A.I. Abdullin, Doctor of Law (Kazan); S.A. Avakyan, Doctor of Law; G.G. Arutyunyan, Doctor of Law (Armenia);
Wilfried Bergmann, Doctor of Law (Germany); Okko Behrends, Doctor of Law (Germany); N.A. Bogdanova, Doctor of Law;
M.M. Brinchuk, Doctor of Law; Bernd Wieser, Doctor of Law (Austria); A.N. Vylegzhanin, Doctor of Law;
E. Yu. Gracheva, Doctor of Law; A.A. Grishkovets, Doctor of Law; E.P. Gubin, Doctor of Law; V.N. Gutsulyak, Doctor of Law;
Ulrike Davy, Doctor of Law (Germany); Wang Jihua, Doctor of Law (China); A.G. Didenko, Doctor of Law (Kazakhstan);
V.V. Doroshkov, Doctor of Law; I.V. Ershova, Doctor of Law; V.N. Zhukov, Doctor of Law, Dsc in Philosophy;
S.V. Zapolsky, Doctor of Law; V.S. Kamenkov, Doctor of Law (Belarus);
Krisztina Karsai, Doctor of Law (Hungary); M.I. Kleandrov, Corresponding Member of the RAS (*Editor-in-Chief*);
N.V. Krotkova, PhD in Law (*Vice-Editor-in-Chief*); Kuang Zengjun, Doctor of Law (China);
Liu Hongyan, Doctor of Law (China); A.V. Mal'ko, Doctor of Law (Saratov); I.M. Matskevich, Doctor of Law;
E.I. Nosyreva (Voronezh); Plamen A. Panayotov, Doctor of Law (Bulgaria); T.A. Polyakova, Doctor of Law;
I.M. Ragimov, Doctor of Law (Azerbaijan); R.N. Salieva, Doctor of Law (Kazan);
L.V. Sannikova, Doctor of Law, Professor of the RAS; Paola Severino, Doctor of Law (Italy); G.S. Skachkova, Doctor of Law;
Yu. N. Starilov, Doctor of Law (Voronezh); Yanaki B. Stoilov, Doctor of Law (Bulgaria); A.A. Tedeev, Doctor of Law;
A.P. Fokov, Doctor of Law; Uwe Hellmann, Doctor of Law (Germany); V.M. Sherstyuk, Doctor of Law;
B.S. Ebzeev, Doctor of Law; V.V. Yarkov, Doctor of Law

*Address:* 10 Znamenka street, 119019 Moscow, Russian Federation
tel.: +7 (495) 691-87-34
e-mail: gospravo@igpran.ru
http://gospravo-journal.ru/

**Moscow**

© Russian Academy of Sciences, 2022
© Institute of State and Law of the RAS, 2022
© Editorial Board of "State and Law", 2022

# СОДЕРЖАНИЕ

## Номер 5, 2022

Факторы субъективного свойства, влияющие на справедливость выносимых судьями решений
*М.И. Клеандров* 7

### ФИЛОСОФИЯ ПРАВА

Постправо и его социально-психологический портрет
*С.А. Бочкарёв* 20

### ДИСКУССИИ И ОБСУЖДЕНИЯ

Конституционный принцип единства системы публичной власти и дальнейшая эволюция муниципального управления в России: на пути от субсидиарности к «демократическому централизму»?
*Н.М. Добрынин* 33

Евразийство как конституционно-правовой проект развития России (статья-рецензия на монографию Ю.И. Скуратова «Евразийская парадигма России и современные проблемы ее конституционно-правового развития. М.: Проспект, 2021. – 439 с.»)
*И.В. Выдрин* 47

### ГРАЖДАНСКОЕ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО

Мораторий в российском гражданском праве: природа, особенности применения и перспективы развития регулирования (Окончание)
*А.В. Габов* 55

### ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Правовые проблемы охраны бессточных пересыхающих водоемов на примере Туралинских озер Дагестана
*С.И. Шапоренко* 68

### УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Возвращение террористов и их родственников из зон вооруженных конфликтов: гуманитарные, уголовно-правовые, процессуальные и криминологические аспекты
*О.В. Дамаскин, В.В. Красинский* 77

### ПРАВО И МЕДИЦИНА

«Принудительный» иммунный ответ: проблемы вакцинации от COVID-19
*А.А. Троицкая, Т.М. Храмова* 89

### СЕМЬЯ, БРАК, ПРАВО

Материнский капитал как разновидность социальной поддержки семей с детьми: проблемы правоприменения и пути решения
*Н.В. Летова* 96

### ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО И ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Правовое регулирование квантовых коммуникаций в России и в мире
*Т.А. Полякова, А.В. Минбалеев, В.Б. Наумов* 104

Гендерное равенство в условиях цифровизации: европейский правовой опыт
*Э.В. Талапина* 115

## ЗА РУБЕЖОМ

Пандемия COVID-19 как катализатор виртуализации парламентской деятельности
*Т.А. Васильева* 124

Проблема взаимодействия органов публичной власти различных уровней в условиях борьбы с пандемией COVID-19 в федеративных государствах
*А.И. Черкасов* 132

## СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

Политико-правовые регуляторы интервенции Антанты на Русском Севере
*Д.Н. Ермаков, Г.Г. Попов, Е.И. Чибисова* 142

## НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

К вопросу становления парламентско-президентской республики в России
*С.В. Гунич* 153

Влияние пандемии на развитие правосудия по уголовным делам
*Е.В. Рябцева* 158

## НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Российская государственность и вызовы XXI века
*Н.В. Кроткова, Д.В. Пожарский* 165

## КРИТИКА И БИБЛИОГРАФИЯ

В.С. Груздев. Реализм в юриспруденции: теоретико-методологический и исторический аспекты
*Е.А. Фролова* 181

Новая монография по конституционному праву
Л.А. Нудненко. Личность и государство: конституционно-правовые основы взаимодействия в сфере народовластия
*М.А. Липчанская* 185

Теоретическое обоснование правоохраны в Российской Федерации: состояние и перспективы развития
*В.М. Редкоус* 188

## ПЕРСОНАЛИИ

Олег Юрьевич Рыбаков – ученый-правовед и философ права
*В.М. Сырых, К.В. Агамиров* 193

# CONTENTS

## Number 5, 2022

Subjective factors affecting the fairness of decisions made by judges
*M.I. Kleandrov* 7

### PHILOSOPHY OF LAW

Post-law and its socio-psychological portrait
*S.A. Bochkarev* 20

### DISCUSSIONS AND DEBATES

Constitutional principle of the integrity of public power and further evolution of the municipal governance in Russia: on the way from subsidiarity towards "democratic centralism"?
*N.M. Dobrynin* 33

Eurasianism as a constitutional and legal project for the development of Russia (article-review of Yu. I. Skuratov's monograph "The Eurasian paradigm of Russia and modern problems of its constitutional and legal development. Moscow: Prospect, 2021. – 439 pp.")
*I.V. Vydrin* 47

### CIVIL AND ENTREPRENEURIAL LAW

Moratorium in Russian Civil Law: nature, application features and prospects of development regulation (The end)
*A.V. Gabov* 55

### ENVIRONMENTAL LAW

Legal problems of preservation of closed dry out water bodies on the example of the Turaly lakes of Dagestan
*S.I. Shaporenko* 68

### STRENGTHENING OF LEGALITY AND STRUGGLE WITH CRIMINALITY

Return of terrorists and their relatives from the zones of armed conflict: humanitarian, criminal-legal, procedural and criminological aspects
*O.V. Damaskin, V.V. Krasinsky* 77

### LAW AND MEDICINE

"Compulsory" immune response: challenges of vaccination against COVID-19
*A.A. Troitskaya, T.M. Khramova* 89

### FAMILY, MARRIAGE, LAW

Maternal capital as a type of social support for families with children: problems of law enforcement and solutions
*N.V. Letova* 96

### INFORMATION LAW AND INFORMATION SECURITY

Legal regulation of quantum communications in Russia and in the world
*T.A. Polyakova, A.V. Minbaleev, V.B. Naumov* 104

Gender equality in the context of digitalization: the European legal experience
*E.V. Talapina* 115

## ABROAD

COVID-19 pandemic as a catalyst for the virtualization of parliamentary activity
*T.A. Vasilieva* 124

The problem of interaction of public authorities of different levels in the fight against the COVID-19 pandemic in federal states
*A.I. Cherkasov* 132

## PAGES OF HISTORY

Political and legal regulators of the Entente intervention in the Russian North
*D.N. Ermakov, G.G. Popov, E.I. Chibisova* 142

## SCIENTIFIC REPORTS

On the issue of the formation of a parliamentary-presidential republic in the Russia
*S.V. Gynich* 153

The impact of the pandemic on the development of justice in criminal cases
*E.V. Ryabtseva* 158

## SCIENTIFIC LIFE

Russian statehood and challenges of the XXI century
*N.V. Krotkova, D.V. Pozharsky* 165

## CRITICISM AND BIBLIOGRAPHY

V.S. Gruzdev. Realism in jurisprudence: theoretical, methodological and historical aspects
*E.A. Frolova* 181

A new monograph on Constitutional Law
L.A. Nudnenko. Personality and the state: constitutional and legal bases of interaction in the sphere of democracy
*M.A. Lipchanskaya* 185

Theoretical justification of law enforcement in the Russian Federation: state and prospects of development
*V.M. Redkous* 188

## PERSONALIA

Oleg Yu. Rybakov – scientist and lawyer and philosopher of law
*V.M. Syrykh, K.V. Agamirov* 193

*ГОСУДАРСТВО И ПРАВО, 2022, № 5, с. 7–19*
*STATE AND LAW, 2022, No. 5, pp. 7–19*

# ФАКТОРЫ СУБЪЕКТИВНОГО СВОЙСТВА, ВЛИЯЮЩИЕ НА СПРАВЕДЛИВОСТЬ ВЫНОСИМЫХ СУДЬЯМИ РЕШЕНИЙ

**© 2022 г. М. И. Клеандров**

*Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва*

*E-mail: mkleandrov@igpran.ru*

Поступила в редакцию 03.02.2022 г.

***Аннотация.*** Основываясь на посылке, согласно которой правосудие обязательно должно быть справедливым, в статье рассматривается проблема влияния факторов субъективного свойства, положительно или отрицательно влияющих на справедливость выносимых судьями судебных актов. Цель данного исследования – выявление названных факторов, которые в длительных процедурах отбора кандидатов и их назначения на должности судей не учитываются, но которые, в принципе, не могут не влиять на качество осуществляемого судьями правосудия, прежде всего на его справедливость. Задача исследования – выявление возможностей психофизиологических характеристик судьи, являющихся основой названных факторов и их фиксации. Результаты данного исследования позволят при их внедрении в правоприменительную практику повысить эффективность правосудия в плане вынесения справедливых судебных актов. В качестве краткого вывода данного изыскания следует считать предложение необходимости законодательного закрепления обязательного проведения психодиагностических исследований кандидатов на должности судей, позволяющих провести надежную «отбраковку» тех из них, которые не пригодны к осуществлению справедливого правосудия, как и «отбраковку» действующих судей, непригодных к осуществлению справедливого правосудия.

***Ключевые слова:*** правосудие, судьи, справедливость, субъективные свойства судьи, черты характера судьи.

***Цитирование:*** *Клеандров М. И.* Факторы субъективного свойства, влияющие на справедливость выносимых судьями решений // Государство и право. 2022. № 5. С. 7–19.

**DOI:** 10.31857/S102694520019748-3

# SUBJECTIVE FACTORS AFFECTING THE FAIRNESS OF DECISIONS MADE BY JUDGES

**© 2022 M. I. Kleandrov**

*Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow*

*E-mail: mkleandrov@igpran.ru*

Received 03.02.2022

***Abstract***. Based on the premise that justice must necessarily be fair, the article examines the problem of the influence of subjective factors that positively or negatively affect the fairness of judicial acts rendered by judges. The purpose of this study is to identify these factors, which are not taken into account in the lengthy procedures for the selection of candidates and their appointment to the posts of judges, but which, in principle, cannot but affect the quality of justice carried out by judges, first of all, its fairness. The objective of the study is to identify the possibilities of the psychophysiological characteristics of the judge, which are the basis of these factors and their fixation. The results of this study will allow, when they are introduced into law enforcement practice, to increase the effectiveness of justice in terms of issuing fair judicial acts. As a brief conclusion of this study, we should consider the proposal of the need to legislate the mandatory conduct of psychodiagnostic studies of candidates for judicial positions, allowing for a reliable "culling" of those who are not suitable for the implementation of fair justice, as well as the "culling" of current judges who are unsuitable for the implementation of fair justice.

***Key words:*** justice, judges, justice, subjective properties of a judge, character traits of a judge.

***For citation:*** *Kleandrov, M.I. (2022).* Subjective factors affecting the fairness of decisions made by judges // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 7–19.

Можно считать исходной догмой утверждение, согласно которому правосудие обязано быть справедливым, иначе это не правосудие. Но что такое справедливость вообще и справедливость правосудия в особенности?

В опубликованной недавно монографии по данной проблеме[1] автор постарался эти вопросы рассмотреть всесторонне и пришел к однозначному выводу: справедливость – это чувство, присущее исключительно человеку. При этом оно вариативно – некоторые люди его лишены абсолютно, у некоторых оно развито чрезвычайно, у остальных оно – между этими крайними позициями. Одновременно в каких-либо единицах его измерить невозможно, да и чувство это у каждого из людей изменяется, иногда ежечасно. Поэтому старания вывести определение понятия справедливости бесплодны изначально, но вместе с тем любой человек, что называется, влёт, моментально, определяет – справедлив либо нет (и в какой мере) тот или иной поступок другого человека, то или иное решение органа государственной и муниципальной власти, тот или иной судебный акт и т.п.

Однако, несмотря на то что проблема справедливости правосудия автором в названной работе была рассмотрена в широком диапазоне, исключительно важный ее сегмент – факторы субъективных свойств, влияющие на справедливость выносимых судьями решений, – остался «за бортом» монографии. Причины этому разные, в числе определяющей – временная: этот сегмент проблемы крайне сложный, его доработка требовала бы много времени, а время сдачи книги в печать «поджимало». Данный «огрех» автор постарается исправить в настоящей статье (и, может быть, в иных своих работах).

Итак. По мнению автора, обозначенные факторы можно разбить на следующие группы: формально-анкетные, морально-нравственные и психосоциофизиологические.

Формально-анкетные факторы закреплены, естественно, в определенных правовых актах и считать их безукоризненно четкими, однозначными не представляется возможным. Например, ст. 10 Основных принципов независимости судебных органов заведомо чрезмерно обща: «Лица, отобранные на судебные должности, должны иметь высокие моральные качества и способности, а также соответствующую подготовку и квалификацию в области права. Любой метод подбора судей должен гарантировать от назначения судей по неправомерным мотивам»[2].

Казалось бы, эта общая формулировка международного права должна конкретизироваться национальным законодательством. Но не получилось: в нашей стране, в частности, примером такого общего регулирования может служить абз. 1 п. 2 ст. 3 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»[3] (далее – Закон о статусе судей), провозгласивший: «Судья при исполнении своих полномочий, а также во внеслужебных отношениях должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности». Кстати, эта «расплывчатая» редакция, принятая 30 лет назад, не претерпела ни одной корректировки, несмотря на то что названный Закон о статусе судей менялся за это время более 50 раз. Стоит подчеркнуть, что проблема «расплывчатости» данной формулировки усугубляется тем, что субъективное восприятие нарушения судьей со стороны соответствующих структур этого положения может повлечь, а зачастую и влечет соответствующее дисциплинарное наказание.

Нет нужды говорить, что обе формулировки: как международная, так и отечественная, несмотря на их лаконичность (а может, именно поэтому), позволяют: а) разным людям по-разному, вплоть до диаметральной противоположности, оценить один и тот же поступок человека, решение властного органа и т.д.; б) одному человеку в силу разных причин, включая психофизиологические, также диаметрально противоположно оценить поступок человека, решение властного органа и т.п.

Можно, конечно, на конституционном уровне закрепить требование к судье (да и к кандидату на должность судьи) быть справедливым и при осуществлении правосудия, и вообще «по жизни», но как обеспечить исполнение этого требования, какими прежде всего правовыми средствами?

[1] См.: *Клеандров М.И.* Правосудие и справедливость. М., 2022.

[2] См.: Основные принципы независимости судебных органов (приняты седьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Милан (Италия), 26 августа – 6 сентября 1985 г., и одобрены Резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН от 29.11.1985 г. № 40/32 и от 13.12.1985 г. № 40/146). URL: https://base.garant.ru/1305352/

[3] См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30, ст. 1792.

К морально-нравственным факторам относятся нашедшие, в частности, закрепление в соответствующем акте – Кодексе судейской этики, утвержденном постановлением VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. № 2 (с изм., внесенными IX Всероссийским съездом судей в декабре 2016 г.). Здесь также регуляторные нормы не отличаются конкретностью, например, ч. 1 ст. 6 этого Кодекса гласит: «Судья должен следовать высоким стандартам морали и нравственности, быть честным, в любой ситуации сохранять личное достоинство, дорожить своей честью, избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти и причинить ущерб репутации судьи». А в ч. 1 ст. 14 этого Кодекса говорится: «Во внесудебной деятельности и во внеслужебных отношениях судья должен избегать всего того, что могло бы умалить авторитет судебной власти, вызвать сомнения в его беспристрастности и справедливости». Небезынтересно отметить, что, с одной стороны, названные нормы, как и весь Кодекс судейской этики в целом, не содержат положений, предусматривающих ответственность за их нарушение, а с другой – априори считающих, что судья справедлив, по сути, в силу занимаемой им должности; во всяком случае до тех пор, пока совершенное им нарушение норм Кодекса этики судьи (равно отступление от этих норм) не доказало обратное.

Подчеркнем, что такой чрезвычайно важный институт, относящийся к группе морально-нравственных факторов судьи, как присяга судьи, совершенно не функционирует, он вообще не востребован. В принципе он чрезвычайно лаконичен: ч. 1 ст. 8 Закона о статусе судей гласит: «Судья, впервые избранный на должность, приносит в торжественной обстановке присягу следующего содержания: “Торжественно клянусь честно и добросовестно исполнять свои обязанности, осуществлять правосудие, подчиняясь только закону, быть беспристрастным и справедливым, как велят мне долг судьи и моя совесть”». Внешне этот текст выглядит безупречно, но: а) он явно, заведомо чрезвычайно лаконичен, особенно если его сравнить с текстом воинской присяги; б) подчинение судьи только закону означает, что судья в случаях (слава Богу, весьма редких) прямого несовпадения в его глазах требования закона и понимания им справедливости – в конкретной ситуации – должен следовать требованию дефектной норме закона, наступая на горло необходимости вершения в данном конкретном случае своему пониманию справедливости. Особенно это противоречие проявляется при коллегиальном разрешении судебных дел; в) никакой ответственности, ни уголовной, ни дисциплинарной, ни иной за нарушение судьей присяги не предусмотрено, в правоприменительной практике она вообще не упоминается, что данный институт полностью обесценивает. А по большому счету здесь должна наступать конституционная ответственность – институт присяги судьи содержит в себе гигантский, полностью невостребованный потенциал. Совершенно верным является мнение Г.Т. Ермошина (к сожалению, ныне покойного), обосновавшего определение независимости судьи как статусной характеристики, согласно которому независимость – это способность (положение, состояние) личности, наделенной судейскими полномочиями, соблюдать клятву судьи, способность судьи осуществлять исполнение обязанностей по замещаемой им государственной должности Российской Федерации, подчиняясь только Конституции РФ и федеральному закону. Она определяется уровнем самосознания конкретного субъекта, проявляется как внутренне присущее ему свойство, воспитываемое в процессе формирования человека как личности. Независимость судьи – главный элемент особого правового статуса судьи, основное условие деятельности самостоятельной и авторитетной судебной власти по защите прав и законных интересов личности[4].

Что касается третьей группы названных факторов – психосоциофизиологических, то их, пожалуй, следует подразделить, в свою очередь, еще на три подгруппы: закрепленных нормативно, не закрепленных нормативно, но долженствующих быть закрепленными, и тех, которые нормативно не закреплены и не могут быть закреплены в принципе.

Первая подгруппа факторов базируется прежде всего на положениях Закона о статусе судей. В п. 1 ст. 4 этого Закона, в его п/п. 4–6 установлено, что кандидатом на должность судьи может быть гражданин Российской Федерации, не признанный судом недееспособным или ограниченно дееспособным; не состоящий на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств; не имеющий иных заболеваний, препятствующих осуществлению полномочий судьи.

А в п. 3 ст. 5 Закона о статусе судей закреплено: любой гражданин, соответствующий предусмотренным в данном Законе требованиям, в частности не имеющий заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи, вправе сдать квалификационный экзамен. В ст. $4^1$ Закона предусмотрено, что для подтверждения «отсутствия у претендента на должность судьи заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи, проводится его предварительное медицинское

[4] См.: *Ермошин Г.Т.* Статус судьи в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 17.

освидетельствование. Перечень заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи, утверждается решением Совета судей Российской Федерации на основании представления федерального органа исполнительной власти в сфере здравоохранения. Форма документа, свидетельствующего об отсутствии заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи, утверждается федеральным органом исполнительной власти в сфере здравоохранения».

Буквальное прочтение перечисленных положений Закона о статусе судей позволяет сделать вывод: судьей в нашей стране может быть как больной легкой либо средней формой одного или даже нескольких психических заболеваний, а также даже имеющий хронические и затяжные психические расстройства, если он не состоит на соответствующем учете.

Что касается названного Перечня заболеваний, то его проект, состоящий из 32 пунктов, в начале 2002 г. Министерство здравоохранения РФ внесло в Совет судей РФ. Минимум половина из указанных в нем заболеваний человеку, не обладающему глубокими медицинскими познаниями, ничего не говорила. Но главное, что этот Перечень не содержал ни одного психического заболевания. У членов Совета судей РФ, обсуждавших его в мае 2002 г., были к нему и иные претензии (автор настоящей работы тогда резко выступил против этого Перечня по причине того, что в него не были включены такие заболевания, как СПИД (ВИЧ) и проказа (лепра)). Тем не менее постановлением Совета судей РФ от 26 декабря 2002 г. № 78 этот Перечень был утвержден.

Будучи глубоко тогда убежденным, что невключение в упомянутый Перечень таких болезней, как проказа (лепра) и СПИД (ВИЧ), что открывало, в принципе, дорогу в судейский корпус людям, больным этими болезнями (одной из двух), автор свои аргументы опубликовал в профильном журнале[5].

Конечно, аргументация почти 20-летней давности относительно обеих болезней ныне «затушёвывается» на фоне коронавирусной пандемии, но это не означает, что (в этом автор и сегодня убежден) больной ими (одной из них) может быть судьей. Тем не менее эта аргументация и ныне вполне заслуживает внимания.

Так, относительно заболевания проказой (лепрой) она, если сжато, сводилась к следующему. В Расписании болезней – требованиях к состоянию здоровья граждан, подлежащих первоначальной постановке на воинский учет, граждан, подлежащих призыву на военную службу (военные сборы); граждан, поступающих на военную службу по контракту; граждан, поступающих в училища, военно-учебные заведения, военнослужащих; граждан, пребывающих в запасе Вооруженных Сил РФ (приложение к Положению о военно-врачебной экспертизе, утв. постановлением Правительства РФ от 25.02.2003 г. № 123[6]), в ст. 4 значится лепра, и в графах I (граждане при первоначальной постановке на воинский учет, призыве на военную службу), II (военнослужащие, проходящие военную службу по призыву) и III (военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, офицеры запаса, не проходившие военную службу, при призыве их на военную службу и военные сборы) относительно больных этой болезнью однозначно указана категория «Д» годности к военной службе (эта категория императивно устанавливает: не годен к военной службе). Более того: «Граждане при первоначальной постановке на воинский учет и призыве на военную службу, военнослужащие из семьи, в которой соответствующим органом здравоохранения зарегистрирован больной лепрой, признаются не годными к военной службе. Граждане, имеющие в анамнезе несемейный контакт с больным лепрой, направляются на обследование и при отсутствии заражения признаются годными к военной службе». Это положение в силу его п. 12 распространяется и на граждан, проходящих службу в Службе внешней разведки РФ, органах Федеральной службы безопасности, федеральных органах правительственной связи и информации, федеральных органах государственной охраны и др., а также на основании приказа Государственного таможенного комитета РФ от 4 июня 2003 г. № 620[7] и на служащих таможенных органов Российской Федерации.

Таким образом, можно констатировать, что: а) проказа (лепра) – болезнь серьезная, лечится долго (годами) и сложно и связана с поражениями кожи, а в тяжелых случаях и с обезображиванием внешности; б) болезнь эта «имеет место быть» в России и сегодня, причем не факт, что в резко уменьшившихся по сравнению с временами существования лепрозориев масштабах (иначе СМИ во всю трубили бы над победой «нашей медицины» над таким страшным недугом; да и причины ликвидации лепрозориев сродни причинам ликвидации лечебно-трудовых профилакториев и вызваны отнюдь не поголовным выздоровлением прокаженных); в) больным этой болезнью на любой ее стадии (!) нельзя служить в армии, проходить службу в правоохранительных органах и т.д., но быть судьей – можно. Какими факторами можно объяснить такую «нестыковку»?

[5] См.: *Клеандров М.И.* Может ли прокаженный быть судьей? // Росс. судья. 2003. № 10. С. 43–45; *Его же*. Может ли судьей быть больной СПИДом (ВИЧ)? // Росс. судья. 2005. № 4. С. 7–9.

[6] См.: Росс. газ. 2003. 13 марта.

[7] См.: Росс. газ. 2003. 5 авг.

Фактором «заразности» лепры объяснить это невозможно. Он действует в обоих случаях. Разумеется, возможности заразить окружающих у военнослужащего срочной службы, больного лепрой, тем более в острой форме, несравненно больше, чем у больного лепрой судьи. Но сама по себе опасность заразиться у этой болезни столь исключительно велика, что разницу эту нивелируют: ведь в армию не призывают и в правоохранительные органы не зачисляют (соответственно, из армии комиссуют и из правоохранительных органов отчисляют) не только больных лепрой, но и здоровых, если только в семье этого здорового кто-то болеет лепрой, в том случае также (это очевидно), если даже соответствующим медицинским освидетельствованием будет достоверно и однозначно установлено, что он сам не болеет лепрой. В этом плане ситуация с лепрой уникальна, ни в одной из 88 других статей названного Расписания болезней (приложения к Положению о военно-врачебной экспертизе), многие из которых еще и подразделяются, ничего подобного нет. Значит, лепра – исключительно страшная (в плане опасности заразиться ею) болезнь.

Фактором тяжести проявления этой болезни указанную разницу также объяснить невозможно. Да, безусловно, сильные, длительные и беспрерывные зуд кожи и боли в конечностях, сопровождающие болезнь, могут повлечь то, что называют в обиходе «поехала крыша», что крайне опасно для поведения человека, обладающего оружием, – военнослужащего или работника правоохранительных органов. Но разве «поехавшая крыша» у судьи не опасна? Ожидать от такого судьи вынесения судебного акта, адекватного обстоятельствам и материалам рассмотренного им дела, не стоит.

Фактором искаженности внешности больного лепрой объяснить разницу можно еще в меньшей мере. Солдат срочной службы в зеркало смотрит редко, а когда смотрит – если он, предположим, болен лепрой в стадии искажения его внешности, – то хотя и ужасается, но свойственный молодости оптимизм позволяет надеяться на лучшее. Иное дело судья, находящийся в аналогичном положении: оптимизма у него поменьше, в зеркало он смотрит чаще, ужас глядящих на него со стороны людей, в т.ч. близких, он ощущает несравненно острее... Почему в средние века больных проказой вместе с домочадцами подвергали безусловному остракизму и немедленно изгоняли их из родной деревни, города? Почему еще сравнительно недавно, каких-нибудь 100–150 лет назад, больные проказой вправе были появляться среди здоровых людей, лишь накрывшись с головой материей и с колокольчиком либо специальной трещоткой на шее? Не только для предупреждения о наличии опасности заразить, но и в первую, видимо, голову для того, чтобы здоровые люди не глядели на прокаженных: от их внешнего вида у детей возникала истерика, у беременных женщин происходили выкидыши – настолько лик прокаженных был страшен... Вряд ли подобный лик у судьи повысит авторитет судейского корпуса в глазах общества, наверняка, наоборот.

Таким образом, можно сделать вывод: больной проказой (лепрой) не может быть (и изначально становиться) судьей, а невключение этой болезни в Перечень заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи, было ошибкой, которая подлежит, хотя и с запозданием, исправлению.

Что касается больных СПИДом (ВИЧ), желающих стать судьями или уже являющихся судьями, то здесь картина сходная. Этой болезни также нет в названном Перечне заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи. В статье автора, указанной выше, задавался риторический вопрос: в силу каких причин человек, больной ВИЧ, в армии служить не может, при всей известной тогда дефицитности солдат срочной службы (т.е. даже не больному ВИЧ-инфекцией, а лишь ВИЧ-инфицированному нельзя доверять не только автомат, но даже основное «оружие» стройбата – кайло и лопату), а судьей быть может? ВИЧ, кстати, был включен в Перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих (утв. постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 г. № 715). Дело не в том, что больные ВИЧ, будучи судьями, представляют «заражаемую» опасность для окружающих – в конце концов с применением соответствующих мер и средств защиты данную опасность можно минимизировать, хотя это и создаст немалые неудобства для окружающих и повышению качества осуществляемого таким судьей правосудия не будет способствовать. И даже не в необходимости толерантного подхода к больным этой болезнью: их действительно негоже делать изгоями, хотя относительно обязательности удовлетворения их желания быть именно судьями можно поспорить, противопоставляя такой позиции интересы и права тех, в отношении которых такой судья будет осуществлять правосудие.

Дело в том, что во многих случаях (и это очевидно) у больных ВИЧ деформируется психика – в той или иной мере. А не пропустить в судьи кандидата с деформированной психикой (не только от других причин, но и от ВИЧ-болезни) квалификационная коллегия судей попросту не в состоянии – в справке, составленной в медучреждении, основываясь на упомянутом утвержденном Советом судей РФ Перечне болезней, лишь указывается, что препятствий занять должность судьи по медицинским показаниям конкретному кандидату нет. Если бы справка носила характер объективной оценки состояния здоровья конкретного кандидата, то в ней

указывалось бы, что он не болеет болезнями, перечисленными в Перечне, но болеет ВИЧ и т.д., и это дало бы возможность квалификационной коллегии судей выбрать, к примеру, из двух кандидатов, равных по всем иным параметрам, но не больного ВИЧ. Но сегодня ни экзаменационная комиссия по приему квалификационного экзамена у кандидата в судьи не вправе в силу п. 3 ст. 5 Закона о статусе судей отказать в приеме экзамена на должность судьи гражданину, предоставившему документы по ограниченному, четко определенному списку, даже если ей заведомо известно о наличии у экзаменующегося таких болезней, как ВИЧ, ни квалификационная коллегия судей в качестве конкурсной комиссии не может, во всяком случае – явно, легально, с указанием об этом в протоколе в качестве основания предпочесть при прочих равных условиях не больного ВИЧ больному этой болезнью.

Считать же, что среди кандидатов в судьи, как и среди действующих судей, вряд ли можно встретить ВИЧ-инфицированных, оснований в общем-то нет. К настоящему времени в России ВИЧ-инфицированных около миллиона (но эта опасность меркнет перед коронавирусными инфицированными), значит, каждый 15-й таковой, и основная масса их успешно лечится.

Правда, современная ретровирусная терапия позволяет ВИЧ-инфицированным вести сравнительно нормальный образ жизни, но сами лекарства имеют побочные эффекты. Разумеется, немало среди ВИЧ-инфицированных людей мужественных и волевых, которые смогли адаптироваться к нормальной – относительно – жизни, они создают (или с их помощью создаются) различные общественные организационные формы социальной реабилитации и адаптации, оказания помощи, в т.ч. правовой. В Тюмени, например, был создан Клуб знакомств для ВИЧ-инфицированных с конфиденциальностью членства в нем. Работают в этом направлении и госструктуры – специалисты научно-методического центра профилактики и борьбы со СПИДом Минздрава России организовали специальную школу с целью помощи ВИЧ-инфицированным адаптироваться в обществе, научиться общаться между собой, со своими родными и близкими и правильно понимать реалии и развитие болезни (факт, что врач становится нередко душеприказчиком больного СПИДом и единственным человеком, кому он по-настоящему верит).

И наконец, самое главное – далеко не все ВИЧ-инфицированные психологически способны справиться с осознанием неизбежности собственного трагического финала после получения достоверной информации о наличии этого смертельного недуга.

В немалом числе случаев взрослый, дееспособный, образованный человек, узнав (и осознав), что он ВИЧ-инфицированный, впадает в черную меланхолию, кончает самоубийством и т.д. Похоже, что известие о зараженности ВИЧ-инфекцией у некоторых по степени психической нагрузки равнозначно пребыванию в концентрационном лагере.

Далеко не все с такой нагрузкой успешно справляются, а из справляющихся отнюдь не все смогут это делать всю свою оставшуюся жизнь. А «сходят с катушек» здесь по-разному, в т.ч. иногда «прорезается» агрессия против здоровых людей, желание навредить им. В конце прошлого века в маленьком городке Сосновый Бор (пригород г. Санкт-Петербурга) взбунтовались ВИЧ-инфицированные юные наркоманы: подбрасывали в детские песочницы, почтовые ящики, под двери квартир, на балконы, в места, где собирается молодежь, втыкали в сиденье автобусов и т.п. зараженные собственной кровью шприцы с иголками. Заразившись о такую иглу и узнав об этом, покончила с собой 20-летняя студентка юридического факультета, после чего там же, на месте, застрелился ее жених – милиционер. Достоверность самого бунта и этих фактов проверила и подтвердила собкор «Литературной газеты»[8].

И дело не в малодушии, душевной слабости и других факторах, за наличие которых можно было бы при других обстоятельствах упрекнуть человека. Кандидат в судьи – такой же человек; более того, формула «судья не должен оказываться в состоянии необходимости совершения подвига при отправлении правосудия» верна для данного случая и в обратном прочтении: «ВИЧ-инфицированный не должен беспрепятственно совершать подвиг, будучи назначенным судьей».

Это значит: необходим жесткий барьер перед ВИЧ-инфицированными (неважно, знают они об этом или нет), желающими стать судьями; необходима и жесткая отбраковка действующих судей – ВИЧ-инфицированных, удаление их в почетную отставку, прекращение полномочий по болезни, приостановление полномочий до выздоровления (?) и т.д. не суть важно. Главное – ВИЧ-инфицированному, знающему об этом, ни в коей мере ни на какой угодно короткий срок нельзя доверить осуществление правосудия – слишком велик риск деформации психики такого судьи и вследствие этого – деформации осуществляемого им правосудия.

В полной мере это относится и к больным проказой (лепрой), да и вообще весь Перечень заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи, в который эти болезни не включены, дефектен. Его дефектность в принципе была дефектной изначально, прежде всего в глазах судейского

[8] *Березина Е.* Бунт спидоносцев // Лит. газ. 2004. 23–29 мая.

корпуса, поэтому Президиум Совета судей РФ в постановлении от 15 апреля 2010 г. № 222 «О внесении изменений и дополнений в Перечень заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи, утвержденный постановлением Совета судей Российской Федерацией от 26 декабря 2002 г. № 78» отметил, в частности: Перечень заболеваний не соответствует используемой в медицинской практике Международной классификации болезней (МКБ-10) и не может являться руководящим документом для врачей в ходе медицинского освидетельствования претендентов на должность судьи; в нем отсутствуют заболевания, которые, несомненно, могут быть приняты квалификационными коллегиями судей субъектов Российской Федерации как препятствующие назначению на должность судьи; необходимо уточнение Перечня в части сердечно-сосудистых, онкологических, психических, инфекционных и других заболеваний, которые в первую очередь являются причиной невозможности доверить такому больному осуществление правосудия.

Однако Перечень продолжает действовать в изначальной редакции. Настораживает и отсутствие гарантированной преграды от зачисления в судейский корпус лиц, в той или иной мере страдающих психическими заболеваниями. А их у нас в стране немало: «К 2002 г. на учете в лечебно-профилактических учреждениях состояло более 4 млн психически больных (почти 3% населения страны)»[9]. Вряд ли сегодня, через 20 лет, положение здесь улучшилось. А сколько их на учете не состоит?

Ко второй подгруппе этой группы следует отнести факторы – в частности (явно не относящиеся к кричащей проблеме) соотносимости справедливого правосудия и истово верующих судей, это правосудие вершащих. Вопрос достаточно деликатный, затрагивающий чувства, у по-настоящему верующего не выставляемые напоказ.

Правовой базой религиозности в нашей стране сегодня является Конституция РФ, ее ст. 28, в силу которой каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать, индивидуально или совместно с другими, любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними; и ч. 2 ст. 29, в силу которой не допускается пропаганда или агитация, возбуждающая религиозную ненависть и вражду; запрещается и пропаганда религиозного превосходства.

Это означает, что отношение к религии, точнее – к своим гражданам, исповедующим религию, у государства «равноудаленно». А если еще точнее – «равноудаленно» по отношению к любой конфессии, равно к атеистам, а значит, любой судья может быть (это его личное дело) как верующим, исповедующим любую религию, так и атеистом. Это аксиома, сложившаяся в нашей стране сразу в начале постсоветского исторического периода.

И вот что интересно: при Советской власти судья не мог быть верующим, иначе его не приняли бы в КПСС (а ее членами судьи должны были быть обязательно), а если бы уже действующий судья стал верующим (обнаружили бы, к примеру, его посещение церкви или мечети), то он автоматически исключался из КПСС и сразу же (также автоматически) изгонялся из судейского корпуса. А как сменился государственно-политический строй со своим отношением к религии, так и оказалось, что многие судьи из атеистов превратились в верующих. И параллельно члены КПСС, в т.ч. судьи, истово верующие в коммунизм, в массовом порядке стали избавляться от партбилетов, демонстрируя отказ от веры в коммунизм.

Одно это показывает, как не прост вопрос соотносимости религиозности у судей. Сейчас он, безусловно, утратил остроту и злободневность, а острота его, как ни странно, тогда, после отмены ст. 6 Конституции СССР, усилилась – судьи (некоторые из них), изгнанные из судейских рядов за то, что оказались верующими, требовали их восстановления в должности. Но и ныне вопрос о религиозности судьи, равно как кандидата на должность судьи, весьма значим, хотя никакой специальной нормативной базы не имеет (а может быть, именно поэтому)[10].

Точнее, этот вопрос значим не относительно религиозности судей вообще, а в ситуациях крайних проявлений религиозности, на грани религиозного фанатизма, что, безусловно, нетерпимо. Но ведь определить, когда истовое исполнение религиозных обрядов судьей перейдет черту, сложно, да и кто будет определять? И это в рамках официальных конфессий... Что уж говорить о разного рода религиозных сектах и ситуации, когда судья попадал в ту или иную религиозную секту (например, последователей Рона Хаббарда, основателя церкви сайентологов, равно сект мунитов, кришнаитов, свидетелей Иеговы, мормонов, «Аум Синрикё» и др.), поглощающую своего адепта целиком, где он попадает в полную психологическую

[9] Новая российская энциклопедия / под ред. А.Д. Некипелова, В.И. Данилова-Данильяна, В.М. Карева и др.: в 12 т. М., 2003. Т. 1. С. 174.

[10] В определенном плане этот вопрос автор рассмотрел почти 20 лет назад (см.: *Клеандров М.И.* Может ли судья быть верующим? // Правосудие в Западной Сибири. 2003. № 4 (12); 2004. № 1 (13). С. 79, 80).

зависимость от руководителя секты. Такого рода ситуации, к сожалению, встречаются. Для судейского корпуса России (к слову) опасность сект крайней религиозности состоит прежде всего в вероятности вовлечения в секту детей или иных близких родственников судей и в результате (либо с целью) – обретения руководителем секты возможности влияния на судью, на выносимое им решение по конкретным делам.

Но не это составляет главную проблему соотношения: судья – религия. Она – главная проблема – триедина:

будет ли истово (пусть не фанатично) верующий судья при осуществлении непосредственного правосудия, в совещательной комнате, ориентироваться, образно говоря, в первую очередь на Конституцию РФ и федеральное кодифицированное законодательство, а лишь затем на свою главную религиозную книгу (Коран, Библию, Тору...) либо же, помолившись, поступит наоборот;

сможет ли тот же судья в ходе ведения публичного процесса, а затем и в совещательной комнате сохранить психологическую внутреннюю «равноудаленность» по отношению ко всем (к каждому конкретно) участникам дела в ситуации, когда он знает (либо ему это сознательно демонстрируют), что тот или иной участник одного с ним вероисповедания, а противоположная сторона, например, ответчик (обвиняемый) – полярно другого;

в состоянии ли тот же судья не поддаться на уговоры (указания?) своего духовного пастыря (батюшки, имама, раввина...) относительно конкретного, находящегося у него в рассмотрении дела либо конкретного участника этого дела?

При этом доводы о том, что главная религиозная книга любой конфессии не может противоречить законодательству; что любая религия изначально человеколюбива, а между конфессиями нет и не может быть вражды; что любой духовный пастырь не станет «напрягать» судью ни прилюдно, ни один на один и вообще не способен внушать ему что-то недозволенное; что верующий «в любого бога» человек по определению надежнее атеиста, который «не веря ни в бога, ни в черта» не «имеет ничего святого в душе», и т.д. и т.п., отнюдь не представляются сколь-нибудь серьезными. Да, обычно это так (во всяком случае хотелось бы на это надеяться), но иногда иначе. Сколько вынесено судебных актов истово верующими судьями с «креном» в ту или иную сторону, но в рамках судейского усмотрения, в изложенных выше условиях? Насколько отличался бы в каждом конкретном случае судебный акт, вынесенный в таких условиях истово верующим судьей, от судебного акта, вынесенного по абсолютно идентичному делу в тех же условиях судьей-атеистом либо судьей-верующим другого вероисповедания? Это вопросы, на которые никакими социологическими исследованиями ответа не получить.

В принципе здесь уместна параллель, хотя и отдаленная, с партийной принадлежностью (продолжение вышесказанного). Практически сразу после исключения известной ст. 6 из Конституции СССР верховная власть, по существу, запретила судьям состоять в какой-либо партии; позже этот императив получил соответствующее закрепление в российском федеральном законодательстве. Цели такого запрета очевидны – необходимо было в первую очередь оградить судей от воздействия на них со стороны партруководителей «в порядке партийной дисциплины». И вера в Бога, и вера в идеи, которые провозглашает конкретная партия (разумеется, та, которая высокие идеи, за которые «ложатся на амбразуру дзота», может предложить своим членам, и именно о таких партиях здесь идет речь, а их вообще-то в России сейчас считанные единицы), – это одноплановые категории, суть их в том, что они способны задеть самые глубинные струны в душе человека, и даже, образно говоря, завладеть душой человека целиком. Как известно, вера есть свойство души, отнюдь не разума. Совсем еще недавно, чуть более 30–40 лет назад, лишившийся партбилета иногда стрелялся и отнюдь не по велению разума...

Но парадокс – судьей может быть верующий, даже фанатично, человек, но состоять в партии любого толка, даже самой «внеклассовой» и в политическом смысле полностью индифферентной, судья не вправе. Но если членство в партии – веление души, то любой «партийный» кандидат в судьи, прекративший свое членство в партии в связи с назначением судьей, а то и приостановивший это членство на время пребывания судьей, не может одномоментно изменить состояние своей души. Считать иначе – фарисейство. И наоборот, фарисейством будет считаться, что верующий судья всю гамму чувств и свойств души истово верующего человека «выключает», войдя в судейской мантии в зал судебного заседания, а подписав судебный акт и тем самым завершив отправление правосудия по законченному делу, вновь их «включает».

Противопоставляя себя государству, поскольку интересы сект заведомо противопоставлены интересам государства, секты наибольшую опасность представляют именно для судебной ветви государственной власти, поскольку последняя в силу собственной компетенции в состоянии воздействовать на акты, решения и действия иных ветвей власти и их должностных лиц (как и на уровень местного самоуправления), а обратное воздействие во много раз менее эффективное, а главное – свои решения судебная власть, не в пример другим, принимает в подавляющем большинстве случаев одним

человеком, а на одного человека воздействовать прямо или косвенно намного проще, чем в случаях принятия коллегиальных решений.

Очевидно, пора разработать и принять федеральную целевую программу обеспечения независимости судебной власти в векторе, связанном с вероисповеданием. Ведь зависимость судьи (в религиозном плане) – очевидная утеря справедливости выносимых им судебных актов (в конкретных проявлениях).

Наконец, третью подгруппу этой группы составляют факторы, которые нормативного закрепления не имеют и не могут иметь по определению. Но которые, являющиеся чувствами, свойствами души, чертами характера, определенно влияют (не могут в той или иной мере не влиять!) на осуществление судьей или обладающим справедливого (именно!) правосудия. Это, разумеется, субъективная точка зрения автора, но автора, имеющего четверть века судейского стажа (в трех юрисдикциях) и 20 лет членства в Совете судей РФ (из них 10 лет членства в Президиуме Совета судей РФ). Вместе с тем не исключено, что у других судей, а также работников правоприменительных органов и профильных ученых могут быть иные подходы к рассматриваемому вопросу. Ведь речь идет и о морально-нравственных, этико-психологических и психофизиологических характеристиках судьи (кандидата на должность судьи), к тому же не о сплошном и не исчерпывающем наборе этих характеристик, да и вдобавок у «оценивающего» его их субъективная оценка может варьироваться в широком, включая темпоральный спектр, диапазоне. Итак.

Привлекательным для занятия (и пребывания) в должности судьи при прочих равных параметрах должен быть человек со следующим «набором» добродетелей: личная честность, верность слову, высокий интеллект и культурный уровень, обладание человеческим достоинством и честью судьи, принципиальность, рациональность, вдумчивость, энергичность, целеустремленность, объективность, вежливость, доброта, беспристрастность, уравновешенность, невозмутимость, эмоциональная устойчивость, особенно стрессоустойчивость, такт, добросовестность, упорство, независимость, личная стойкость, организованность, неподкупность, гуманизм, старательность, трудолюбие, терпеливость, добродушие, верность долгу и присяге судьи, выдержка, коммуникабельность, способность применять судебную власть разумно и т.д.

И наоборот, такой «набор» свойств души, черт характера, как личная трусость, высокомерие, чванство, злобность, мнительность, грубость, мстительность, ценностная ориентация на престижное положение, различные материальные и иные обусловленные занимаемой должностью блага, стремление к роскоши, выгоде, способность к измене, небрежность, несобранность, импульсивность, некоммуникабельность, чрезмерная застенчивость, как и, наоборот, развязность, низкий уровень интеллекта и культуры (включая пренебрежение правовой культурой, правовой нигилизм и цинизм), неумеренный скептицизм, склонность к стереотипному мышлению, органичная неспособность к ясному изложению устной речи и письменных текстов, гипертрофированная уверенность в исключительности своей национальности («богоизбранности своего народа»), тщеславность, хамство, игровая зависимость (лудомания) независимо от того, в какой игре судья способен «поставить на кон» судьбу дела, которое он рассматривает или будет рассматривать, заносчивость, личная конфликтность, беспринципность, лживость, зависть, необязательность, моральная нечистоплотность и неустойчивость, чрезмерный карьеризм и т.п. – вместе или в разбивку – должен закрыть его обладателю путь в судейский корпус.

Такие же черты, как отзывчивость, чувствительность, милосердие, украшающие «нормального» человека, вряд ли желательны для судьи, рассматривающего уголовные дела: отзывчивость, чувствительность, милосердие, проявляемые судьей к преступнику, объективно могут обернуться против потерпевшего, против интересов общества. В судах нужны люди с повышенным интеллектом, с нормальными, не гипертрофированными свойствами души и чертами характера из первого (перечисленного) «набора», отнюдь не фанатики любого толка, но крайне нежелательны люди, обладающие, пусть в незначительной мере, свойствами и чертами из второго «набора». Не нужны и судьи – фанатичные борцы с преступностью: объективно и непредвзято, а значит, объективно разрешать судебные дела они вряд ли смогут.

В принципе определенное, но явно не решающее значение для справедливости выносимых судьей судебных актов имеют и такие чисто физиологические факторы, как: а) судья курящий и не могущий преодолеть эту страсть: периодически, раз в час, примерно, стремление «перекурить» становится столь сильным (курящие, равно и бросившие это дело, к числу которых относится и автор данных строк, это хорошо знают), что восприимчивость показаний участников процесса у них резко снижается; хорошо, если это – арбитражный судья, там процессы краткие, обычно 30–40 мин., а если рассматривается уголовное дело, да вдобавок с участием присяжных заседателей? Ведь нельзя же каждый час объявлять краткий перерыв в процессе; б) судья с больными почками, которому остро необходимо раз в час посещать туалет – ведь нельзя, также как в предыдущем варианте, каждый час объявлять краткий перерыв либо

на процесс надевать памперсы для взрослых; в) судья-«сова», который в 10 час. утра, когда и начинаются судейские процессы, еще, по существу, спит, точнее – спят (условно) его органы чувств, воспринимающие показания участников процесса; и т.д.

Само собой разумеется, судья (кандидат на должность судьи) лично не виноват в том, что у него доминируют черты характера, свойства души, психофизиологические и иные факторы из последних двух групп. Даже если они врожденного характера, а не результат имевшей в прошлом физической либо психологической травмы. Но ведь доминировать в этом случае должны интересы общества, а не этого судьи, т.е. интересы справедливого правосудия.

Отдельным проблемным фактором следует назвать то, что скромно именуется «профессиональным выгоранием» судьи. Оно, это «выгорание», возникает не у всех судей после продолжительной судейской работы, но у немалого числа (никакой статистики здесь нет) судей, работающих в запредельном режиме, с чрезвычайной судейской нагрузкой, когда у судей, как они сами выражаются, «кипят мозги». Ситуация эта отчетливо образовалась где-то лет 20 назад, многократно на самых различных площадках обсуждалась с разных сторон, в т.ч. в научной литературе[11] несколько раз объявлялся тендер на научное обоснование оптимальной судейской нагрузки, принимались неоднократные решения о переводе части дел, рассматриваемых судами, в режим вне и досудебного их разрешения, и т.д.

Но с очевидностью следует, что если будут установлены жесткие нормативы судейской нагрузки, то потребуется значительное увеличение судейского корпуса, что серьезно увеличит бюджетные расходы на правосудие. Между тем в России чуть более 30 тыс. судей на 140 млн жителей, а например, в Испании – 100 тыс. судей на 46 млн жителей.

Отсюда и профессиональное выгорание у части судейского корпуса, которое со стороны трудно обнаружить, да и сам такой судья вряд ли признается (кроме как сам себе), что он уже не в силах со всей душой вершить справедливое правосудие, как это он делал прежде. Вообще-то оно в целом появилось издавна, как следствие чрезмерной и длительной нагрузки на психику человека. Например, библейский пророк Моисей, чрезмерно устав от руководства непослушными израильтянами, взмолился Богу: «Я один не могу нести всего народа сего, потому что он тяжел для меня» (Ветхий Завет, Числа, 11:14).

А для ряда наших судей высокая нагрузка, требующая 12-часового (и больше) рабочего дня, часто с одним выходным, в изматывающем высокой интенсивностью и предельным напряжением внимания и умственных способностей режиме, и так длительное время без каких-либо перспектив изменения этого режима, постепенно (а иногда и «скачком») приводит к образованию равнодушного отношения к рассматриваемым им делам и участникам процесса, пренебрежением процессуальными нормами и необходимыми судебными процедурами, у них заметно снижаются способности, необходимые для нормального осуществления судейской деятельности: эмпатия (способность сопереживать), тактичность, исчезает потребность учиться самому, расширяя свой профессиональный кругозор, падает способность к критическому осмыслению доказательств в рассматриваемых им делах и проч. Соответственно, такой судья становится равнодушным (и в судопроизводственной сфере, и вообще в собственной жизнедеятельности), у него растет (не может не возрастать) число судейских ошибок.

Ни о какой справедливости осуществления таким судьей правосудия не может идти речи. Но ведь это не проблема судьи, точнее – далеко не только не его проблема. Несправедливое правосудие дискредитирует в глазах общества судебную власть, даже всю государственную власть.

Как ни странно, к таким же последствиям приводит (точнее, может привести) гипнотическое воздействие на судью. Можно, конечно, сказать, что такой проблемы на практике нет, и автор зачем-то «сгущает краски». Но ведь гипнотическое воздействие на судью практически неуловимо, тем более не фиксируемо, во всяком случае в плане юридически значимой доказуемости.

Но одновременно специалисты-гипнологи утверждают: внушением можно вызвать гнев, ревность, любовь, отвращение, презрение и др.; в гипнозе можно внушить любые мысли, убеждения, принципы, нравственные нормы, взгляды, установки, угрызения совести, раскаяние, повысить или понизить волевые качества, повлиять на мышление, память и др.; особо важно, что все названные феномены, которые вызываются в гипнозе, могут быть вызваны и в послегипнотическом периоде, т.е. можно внушить что угодно в гипнозе, а срабатывание внушения перенести на любое время после выхода из гипноза (на несколько минут, часов, дней, месяцев, лет)[12]; гипнологи уверены, что с помощью гипноза могут быть внушены

[11] См., напр.: *Большова А.К.* Состояние и перспективы сокращения нагрузки на судей // Журнал росс. права. 2010. № 10; *Федоров А.Ю.* Оптимизация нагрузки судей арбитражных судов как одно из направлений обеспечения эффективности государственной политики противодействия рейдерству // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. № 12.

[12] См.: *Кандыба В.М.* Криминальный гипноз: что такое криминальный гипноз и пр. СПб., 2001. С. 117–119.

подлоги в документах, лжесвидетельства, причинение имущественного ущерба и многие иные действия вплоть до запрограммированности на самоубийство, что гипноз представляет собой ситуацию своеобразной «переорганизации сознания», когда функционирующий его центр перемещается в сознание другого человека и управляется усилиями последнего[13], и т.д.

Имеют ли место случаи гипнотического воздействия на судью в реальности? Официально они не зарегистрированы, такой задачи никто не ставил и необходимой для этого методики никто не разрабатывал, не говоря уж о том, что никакой статистики здесь нет в принципе. Автору данного труда (работавшему в 1995–2003 гг. Председателем Арбитражного суда Тюменской области) в 1997 г. судьи, рассматривавшие коллегиально одно скандальное дело с политической «окраской» с участием местного олигарха (одна из сторон с помощью СМИ обостряла классовую составляющую этого экономического спора), рассказывали вскоре после завершения каждого из процессов в первой и в апелляционной инстанциях, что они чувствовали как «вроде бы их пытались загипнотизировать двое из сидящих в первом ряду зала мужчин». Но зал в обоих заседаниях был полон (хотя зал и небольшой), дело в обеих инстанциях рассматривалось «тройкой» опытных судей, фабула спора была для профессионалов довольно бесхитростной, так что эффекта от данного гипнотического воздействия, если оно и было в действительности, не возникло.

Поэтому, кто знает, кто в состоянии определить – не причина ли вынесения «странного», абсолютно неадекватного решения / приговора / определения судьей именно отсроченное гипнотическое на него воздействие: судья это сделал, в данном случае находясь под отсроченным гипнотическим внушением? Судья после вынесения подобного судебного акта может себе удивляться, но не больше – пересмотреть и изменить его он не в состоянии по процессуальным причинам, а спросить его, почему он вдруг вынес такой «странный» вердикт, никто попросту не вправе, поскольку это запрещено законом. Сам же судья, естественно, и не подозревает, что это не он фактически осуществил правосудие по данному делу. То есть, если бы его и спросили, правду он бы не сказал, осознать, что он был загипнотизирован, видимо, он не в силах.

В целом же за то, что случаи гипнотического воздействия на судей имеют место в нашей реальной действительности (а не только в воображении автора данной статьи), свидетельствует элементарная логика: если такое возможно «технически» и «стоить» будет не столь дорого, особенно в сравнении с выгодой от «правильного» для организатора этого действа судебного акта, а иной путь решения «вопроса» вроде дачи взятки конкретному судье невозможен по причине его неподкупности, то «такое» и будет организовано, да не один раз. Наряду с прямым подкупом судей, с «засылкой» в судейский корпус на должности судей «своих» людей и другими способами влияние на правосудие по конкретным делам посредством организации гипнотического воздействия на судей – прекрасная возможность оргпреступных группировок и иных действующих «на грани фола» структур решать собственные проблемы в свою пользу.

В плане же рассматриваемой в настоящей работе проблемы важно следующее. Во-первых, существует категория гипервнушаемых людей, которых более или менее профессиональный гипнотизер может ввести в измененное состояние сознания чуть ли не мгновенно. Вообще же есть два вида гипнотического внушения – энергетический и вербальный, и от первого защиты практически нет, но им, слава Богу, владеют лишь единицы высокоинтеллектуальных людей в мире. Поэтому речь идет о вербальном, более «примитивном», гипнотическом воздействии. Во-вторых, «назначенная» гипнотизером «операция» может быть осуществлена и с отсрочкой исполнения – психологи хорошо знают приемы т.н. отсроченного гипноза, когда жертве дается указание (установка) выполнить конкретное дело (совершить действие) завтра (например, по «вмонтированной» в музыку команде) и забыть о нем, что жертва и сделает с удовольствием, а главное – забудет об этом. В-третьих, психиатрам давно известна одна важная особенность даже легковнушаемого человека – его нельзя заставить и под гипнозом сделать то, против чего у него есть внутренняя установка, например, загипнотизированного с нормальными жизненными ценностями человека нельзя «заставить» ткнуть в человека даже бутафорский нож – он будет корежиться, биться в судорогах, кричать и т.д. Но, с другой стороны, всем нам, в т.ч. и легковнушаемым, присущ позитивный императив – доброе дело мы сделаем «с наслаждением», тем паче под влиянием гипноза, т.е., к примеру, находящийся под гипнотическим воздействием судья вынесет «добрый» приговор – два года условно, когда этот же судья по этому делу без данного гипнотического воздействия справедливо присудил бы подсудимому пять лет лишения свободы, да еще в колонии строгого режима.

Является ли гипервнушаемость человека, его способность быть мгновенно загипнотизированным, его повышенная восприимчивость к гипнотическому воздействию и т.п. болезнью психической? Разумеется, и, безусловно, нет. Значит,

[13] См.: *Гримак Л.П.* Гипноз и преступность. М., 1997. С. 4, 58.

в перечень психических болезней, запрещающих человеку стать судьей (а такого перечня, как известно, нет), такая психологическая особенность кандидата в судьи не войдет (даже если этот перечень будет разработан и утвержден) и препятствием стать судьёй ему сама по себе как болезнь не станет. Представляет ли судья с такими особенностями психики потенциальную опасность для объективного, справедливого правосудия? Не сам, а этими особенностями психики, используя которые мошенники (преступники?) смогут правосудие по конкретному делу деформировать, по сути, подменяя в процессе вынесения решения / приговора / определения собой судью? Видимо, ответ здесь должен быть утвердительным.

Является ли поставленная здесь проблема уже сегодня «кричащей» и требующей принятия неотложных и радикальных мер? Не факт, что она «кричаща», но что она латентна, а потому особенно опасна в силу отсутствия методики фиксации случаев гипнотического воздействия на судью и, соответственно, вынесения (объявления) судебного акта судьей, находящимся под этим гипнотическим воздействием. Поэтому главное здесь – осознать наличие проблемы.

Решаться же она должна комплексно, на основе серьезных научных разработок, и не только юристами, но и медиками, и учеными иных наук. Так, необходимо поставить перед психологами (и иными специалистами) задачу научиться быстро, а главное – безошибочно определять: не находился ли судья, вынесший «странный» судебный акт, под воздействием гипнотического внушения? Отдаленная аналогия: многих спортсменов на международных соревнованиях после установления ими рекордов проверяют на наличие у них последствий принятого перед началом соревнования допинга...

Нужны будут и организационные меры, которые следует разделить по видам: относящиеся к кандидату в судьи, относящиеся к действующему судье и относящиеся к руководству судебного органа. Но все меры этого возможны при следующих условиях: а) создается и обеспечивается возможность повсеместно, например, под эгидой действующих квалификационных коллегий судей, организовывать и проводить психодиагностирование кандидатов в судьи и действующих судей, включая руководство судебных органов, с целевым ориентиром – на предмет определения подверженности (в динамике) гипнотическому воздействию; б) осуществлять это исключительно с добровольного согласия испытуемых; в) сами испытания, как и их результаты, должны быть строго конфиденциальны, а в идеале секретны.

* * *

С учетом всего сказанного представляется настоятельно необходимой научная проработка программного обеспечения механизмов обязательного психодиагностического исследования кандидатов на должности судей, позволяющего провести надежную отбраковку тех из них, кто не пригоден к осуществлению правосудия, а также надежную отбраковку тех действующих судей, которые уже непригодны по объективным основаниям осуществлять справедливое (именно так!) правосудие.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ


1. *Березина Е.* Бунт спидоносцев // Лит. газ. 2004. 23–29 мая.
2. *Большова А.К.* Состояние и перспективы сокращения нагрузки на судей // Журнал росс. права. 2010. № 10.
3. *Гримак Л.П.* Гипноз и преступность. М., 1997. С. 4, 58.
4. *Ермошин Г.Т.* Статус судьи в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 17.
5. *Кандыба В.М.* Криминальный гипноз: что такое криминальный гипноз и пр. СПб., 2001. С. 117–119.
6. *Клеандров М.И.* Может ли прокаженный быть судьей? // Росс. судья. 2003. № 10. С. 43–45.
7. *Клеандров М.И.* Может ли судьей быть больной СПИДом (ВИЧ)? // Росс. судья. 2005. № 4. С. 7–9.
8. *Клеандров М.И.* Может ли судья быть верующим? // Правосудие в Западной Сибири. 2003. № 4 (12); 2004. № 1 (13). С. 79, 80.
9. *Клеандров М.И.* Правосудие и справедливость. М., 2022.
10. Новая российская энциклопедия / под ред. А.Д. Некипелова, В.И. Данилова-Данильяна, В.М. Карева и др.: в 12 т. М., 2003. Т. 1. С. 174.
11. *Федоров А.Ю.* Оптимизация нагрузки судей арбитражных судов как одно из направлений обеспечения эффективности государственной политики противодействия рейдерству // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. № 12.


## REFERENCES


1. *Berezina E.* Revolt of aids carriers // Lit. gas. 2004, May 23–29 (in Russ.).
2. *Bolshova A.K.* The state and prospects of reducing the burden on judges // Journal of Russ. law. 2010. No. 10 (in Russ.).
3. *Grimak L.P.* Hypnosis and criminality. M., 1997. P. 4, 58 (in Russ.).
4. *Ermoshin G.T.* The status of a judge in the Russian Federation: abstract ... Doctor of Law. M., 2016. P. 17 (in Russ.).
5. *Kandyba V.M.* Criminal hypnosis: what is criminal hypnosis, etc. SPb., 2001. P. 117–119 (in Russ.).

6. *Kleandrov M.I.* Can a leper be a judge? // Russian judge. 2003. No. 10. P. 43–45 (in Russ.).

7. *Kleandrov M.I.* Can an AIDS (HIV) patient be a judge? // Russian judge. 2005. No. 4. P. 7–9 (in Russ.).

8. *Kleandrov M.I.* Can a judge be a believer? // Justice in Western Siberia. 2003. No. 4 (12); 2004. No. 1 (13). P. 79, 80 (in Russ.).

9. *Kleandrov M.I.* Justice and justice. M., 2022 (in Russ.).

10. The New Russian Encyclopedia / ed. by A.D. Nekipelov, V.I. Danilov-Danilyan, V.M. Karev et al.: in 12 vols. M., 2003. Vol. 1. P. 174 (in Russ.).

11. *Fedorov A. Yu.* Optimization of the workload of judges of arbitration courts as one of the directions of ensuring the effectiveness of the state policy of countering raiding // Arbitration and civil procedure. 2010. No. 12 (in Russ.).

**Сведения об авторе**

**КЛЕАНДРОВ Михаил Иванович** – член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

**Authors' information**

**KLEANDROV Mikhail I.** – Corresponding Member of RAS, Doctor of Law, Professor, chief researcher of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

*ГОСУДАРСТВО И ПРАВО, 2022, № 5, с. 20–32*
*STATE AND LAW, 2022, No. 5, pp. 20–32*

**ФИЛОСОФИЯ ПРАВА**

# ПОСТПРАВО И ЕГО СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЙ ПОРТРЕТ

**© 2022 г. С. А. Бочкарёв**

*Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва*

*E-mail: bo4karvs@yandex.ru*

Поступила в редакцию 10.01.2022 г.

***Аннотация.*** В статье проверено наличие у постмодерна и постправа как производного от него продукта социально-психологического основания. В связи с этим рассмотрена обоснованность использования состояния разочарованности как психологического феномена для критики модерна и объяснения происхождения постмодерна. То есть того фундирующего волнения, которое, по убеждению постмодернистов, возникло вследствие тотального кризиса и запустило механизмы переоценки ценностей, ломки стереотипов, смены ролевого поведения и отказа от имплицитных представлений. По итогам выявлено, что разочарованность искусственно используется постклассиками для оправдания отстаиваемых концептов. Социально-психологическая дестабилизация наступила не в связи с обрушением идеалов модерна, а по причине погружения человечества в неизведанную виртуально-цифровую обстановку, познание которой изменит социум и одновременно вернет его в положение равновесия. Однако постмодерн игнорирует реальность, опровергает модерн, винит его в кризисе и низвергает действующее знание о праве, ангажировано конструирует постправо из антиценностей и проводит его в жизнь, образуя тем самым еще один центр турбулентности.

***Ключевые слова:*** постмодерн, постправо, постклассика, психосоматика, симулякр, кризис, неопределенность.

***Цитирование:*** *Бочкарёв С.А.* Постправо и его социально-психологический портрет // Государство и право. 2022. № 5. С. 20–32.

**DOI:** 10.31857/S102694520018161-8

# POST-LAW AND ITS SOCIO-PSYCHOLOGICAL PORTRAIT

**© 2022 S. A. Bochkarev**

*Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow*

*E-mail: bo4karvs@yandex.ru*

Received 10.01.2022

***Abstract.*** The article verifies the presence of postmodernism and post-law as a product of socio-psychological foundation derived from it. In this regard, the validity of using the state of frustration as a psychological phenomenon to criticize modernity and explain the origin of postmodernity is considered. That is, the underlying excitement that, according to postmodernists, arose as a result of a total crisis and triggered mechanisms for revaluation of values, breaking stereotypes, changing role behavior and abandoning implicit ideas. As a result, it was revealed that disillusionment is artificially used by post-classics to justify the concepts defended. The socio-psychological destabilization occurred not due to the collapse of the ideals of modernity, but due to the immersion of mankind into an unknown virtual-digital environment, the knowledge of which will change society and at the same time return it to a position of equilibrium. However, the postmodern ignores reality, refutes modernity, blames it for the crisis and overthrows the current knowledge of law, biased constructs post-law from anti-values and brings it to life, thereby forming another center of turbulence.

***Key words:*** postmodern, post-law, post-classics, psychosomatics, simulacrum, crisis, uncertainty

***For citation:*** *Bochkarev, S.A. (2022).* Post-law and its socio-psychological portrait // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 20–32.

**Постмодерн и его психосоматика**

Для обоснования и утверждения в правоведении постклассического дискурса его идеологи используют широкий спектр аргументов. К числу основных относят принадлежность постмодерна к общекультурным феноменам современности.

Отдельное и весьма существенное внимание постклассики уделяют поиску социально-психологической аргументации, объясняющей насущность и жизненную необходимость освоения закономерностей постмодерного мышления для организации жизнедеятельности человека в соответствии с требованиями изменившегося мира. Интерес к данной стороне постмодерна понятен. Он обусловлен широкой включенностью рассматриваемого аспекта в общественную среду. Через подтверждение наличия в составе постмодерна психологического элемента обозначается его укорененность в социальный организм и происхождение из него. Обеспечивается актуальность и реальность постмодерна как научно-практического дискурса.

Поскольку в предмет психологического фокуса входит «внутренний мир человека»[1], рефлекторы его индивидуального и группового поведения, а также когнитивные, релятивные и регулятивные процессы, обусловливающие активность индивида, то познание социально-психологического контекста позволяет раскрыть глубинные (сознательные и подсознательные) побудители постмодерна. Ответить на ключевые вопросы о том, что и в ком произошло? Кем и почему запущены механизмы переоценки ценностей, ломки стереотипов, смены ролевого поведения, отказа от имплицитных представлений? Кто привел к кризису идентичности, обострению маргинальных настроений и радикализации протестных реакций? Где и при каких обстоятельствах случилось искомое переживание либо их совокупность? В каком состоянии сейчас находится фундирующее постмодерн волнение?

Но социально-психологический аспект примечателен еще тем, как его использует сам постмодерн. В исходном, первородном и самобытном или в трансформированном, интерпретированном виде? Постмодерн до сих пор интересует то, как реальность отображается в сознании человека при его взаимодействии с ней либо рассматриваемый концепт выстраивает некое иное, возможно, радикальное или ирреальное соотношение субъективного и объективного миров на уровне индивидуальной и коллективной психики.

Она в результате использует и традиционные, и новаторские представления о психологическом. В рамках привычного формата постмодерн на вопрос о социально-психологических причинах кризиса права отвечает о тотальной разочарованности в идеях и идеалах модерна, в прежних политико-правовых институтах и укладах. Таким ответом реваншисты стараются закрыть вопрос перед классиками о побудителях постмодерна для поддержания высокого уровня обоснованности в их глазах отстаиваемого концепта. Хотя этот ответ и прежний формат размышления о психологических побудителях радикализма постмодернистов не интересует, и более они к нему не возвращаются. Главным образом используют соответствующий набор аргументации для опровержения состоятельности модерна.

Две группы обозначенных вопросов предопределяют структуру данного исследования. С их учетом предлагается первоначально прояснить то, что есть в понимании постмодерна реальность и из чего он черпает представления о ее кризисе. Затем уделить внимание проверке обоснованности использования разочарованности как психологического феномена для критики модерна и объяснения происхождения постмодерна.

**Симулякр как источник вымысла и реальности**

В основу радикальной рефлексии сторонниками постмодернизма положена концепция Ж. Бодрийяра, уделившего значительное внимание симулякру как продукту виртуальной реальности. Существенное влияние на идеологов постклассики также оказали взгляды Ф. Джеймисона[2], выделившего понятие «пастиш» как верного признака прихода новой реальности, где многое подчинено «имитации конкретного или уникального», а субъекты скрыты за стилистическими масками и речь ведут на мертвом языке[3]. В симуляционной среде, по мнению этих мыслителей, как в основном месте пребывания современного человека, происходит отмена принципа объективности, а жизнь индивида протекает под руководством знака. Места для реальности не оставляется. Доступная человеку социальная действительность описывается в категориях ирреального и становится для него новым бытием. Последнее представляет собой мир симулякров, или подделок. В связи с этим возникает, как пишет А. Тоскано, «молчаливое удивление тому, что вещи вообще есть», поскольку современная постидеология «дисквалифицировала любые рациональные

[1] *Мазилов В.А.* Предмет психологической науки и философия психологии // Фундаментальные и прикладные исследования современной психологии: результаты и перспективы развития / отв. ред. А.Л. Журавлев, В.А. Кольцова. М., 2017. С. 108–115.

[2] См.: *Jameson F.* Postmodernism, or The Cultural Logic of Late Capitalism // New Left Review. I. No 146. July–August 1984.

[3] См.: *Джеймисон Ф.* Марксизм и интерпретация культуры / пер. с англ. М., Екатеринбург, 2014. С. 289.

средства, пригодные для опровержения или избавления от иррациональных убеждений»[4].

В подобном подходе к реальности нет ничего «новейшего», на что серьезно претендует постмодерн, и вряд ли вышеприведенный набор тезисов может служить основанием для построения новой онтологии права.

*Во-первых*, существование симулякров в социальном мире зафиксировано и признано еще античной философией. Но если с тех пор философия работала с симулякром как с химерой или фантомом, т.е. с образом, далеким от подобия вещам объективного мира и ведущим к заблуждениям, то теперь постмодерн решил оставить в прошлом это позиционирование и дискуссию о нем. Вклад в знание о симулякрах и одновременно о текущей современности постклассицизм сделал путем нивелирования отрицательного значения химер и абсолютизации их положительной роли.

Вместе с тем история отношения человечества к симуляциям доказывает, что путь симулякров избран не всем цивилизованным миром, а только представителями постмодерна. Несмотря на разность времен и культурных эпох, политических, экономических и эстетических предпочтений, социум всегда выделял фантасмы, отличал их от других подобий, с учетом культурных особенностей придавал им отрицательную коннотацию, с тем или иным успехом дистанцировался от них и противопоставлял себя им. А право традиционно оставалось и символом подлинного, и средством борьбы со лживым.

*Во-вторых*, может, конечно, человечество пошло по пути симулякров, о чем заявляет постмодерн. Тому имеется немало подтверждений. Но был ли этот поворот сделан на его жизненном треке осознанно и был ли симулякр избран смыслом жизни в ясном уме? Или он стал сиюминутным увлечением, а возможно, легкомысленным заблуждением общества? Либо симуляционный трек навязан социуму определенными эгоистическими силами, на присутствие которых в предпосылках постмодерна обратил внимание П. Андерсон, когда указал на политические пристрастия его главных представителей (в т.ч. анархистов, социалистов и сталинистов) и на «большой кошелек», оказавший финансовую поддержку авангардному искусству для его целенаправленного приготовления и использования информационными агентствами США в качестве средства ведения холодной войны[5]. Нужно ли при таких обстоятельствах из сомнительного и одиозного делать должное, чем активно занимаются последователи постмодерна?

Постклассиков все эти оттенки не смущают и не интересуют. Хотя только их проработка может заверить в наличии у постмодерна как научно-практического дискурса собственного и самодостаточного социально-психологического основания. Если мировоззренческий поворот свершился, то правоведение, по их мнению, должно безмолвно и без оглядки на детерминирующие предпосылки познать закон симулякров и соответствовать ему как новой реальности. Однако и тут не объяснено, из чего следует заявленное долженствование? Почему право должно оставить человека и прекратить борьбу за него? Забыть об индивиде и отстраниться от перманентно происходящей в нем битвы человеческого с нечеловеческим, поддаться симулякру и впредь не противопоставлять себя неправу и всему, что это неправо наполняет и образует – фиктивное, притворное, мнимое и лживое, а в целом – симуляционное? То есть тому, что онтологически и исторически всегда являлось антиподом права.

*В-третьих*, ссылки постклассиков на авторитет Р. Декарта, которого они часто относят к родоначальникам радикального мышления и сюрреалистического восприятия мира, представляются неуместными и ошибочными. Известно, что при всей критике сложившейся к тому времени философии мышление Декарта оставалось глубоко укорененным в традиции. Отбрасывая одни аксиомы античного или средневекового мышления, он продолжал опираться на другие постулаты и авторитеты этих же эпох[6].

В подтверждение состоятельности постмодерна его инициаторы нередко цитируют слова философа: «Я мыслю, следовательно, я есть, я существую». Гипертрофированное и внеконтекстное толкование таких слов привело интерпретаторов к умозаключению о реальности, которой как таковой не существует. Имеет место исключительно мыслимая данность, где построение картины мира с учетом специфики сознания производится на основе знаков, символов и образов. Эта реальность названа виртуальностью.

При этом не учитывается, что фраза была брошена автором в адрес стагнирующего и в определенной мере исчерпавшего себя средневекового мышления. Поскольку оно уже не приносило эвристических плодов, а познавательные операции все больше стали походить на ритуалы, то само

[4] *Toscano A.* Against Speculation, or, A Critique of the Critique of Critique: A Remark on Quentin Meillassoux's After Finitude (After Colletti) // The Speculative Turn: Continental Materialism and Realism / L. Bryant, N. Srnicek, G. Harman (end.) Melbourne, 2010. P. 87.

[5] См.: *Андерсон П.* Истоки постмодерна / пер. с англ. А. Аполонова, под ред. М. Маяцкого. М., 2011. С. 106, 107.

[6] См.: *Гайденко П.П.* Становление новоевропейского естествознания: преодоление парадоксов актуально бесконечного // Метафизика. 2011. № 1 (1). С. 65–87.

мышление перестало рассматриваться его носителями как активный и полезный вид человеческой деятельности. В связи с этим Р. Декарт постарался в то время обратить внимание упомянутым силлогизмом на недооцененный, преимущественно церковным сознанием, потенциал мысли и ее силу, а критерий сомнения ввел для реактивации мыслительного процесса.

Далее постклассики ухватились за идею Р. Декарта о существовании всякой реальности через самосознание. Это позволило им обосновать ценность субъективно-личного опыта и подтвердить достоверность их тезиса о локальности, отдельности, множественности, неопределенности и релятивности правового пространства, которое «здесь и сейчас» возделывается конкретными персонами для текущих нужд повседневности. Однако постклассики намеренно оставили за скобками трансцендентность самосознания Р. Декарта, принципиально отрицая ее во всем своем творчестве. Его основу составляет человеческий разум, или здравый смысл, который есть у всех людей и обеспечивает их единство, что отвергается постмодернистами, выступающими против всякого идеализма и универсализма. Здравый смысл представляет собой «способность правильно оценивать и отличать истинное от ложного», против разграничения которых они выступают.

Самосознание у Р. Декарта не локализовано и не замкнуто на себя, а разомкнуто. Человеку в этом самосознании, как считал философ, принадлежат только смутные и ложные идеи. Они есть продукты его субъективности. Мыслитель был уверен, что самосознание не есть автономная реальность. В этом качестве она не сможет гарантировать истинность знания, поскольку человек, в его понимании, есть «вещь несовершенная, неполная.., беспрестанно домогающаяся и стремящаяся к чему-то лучшему и большему...»[7]. «Если... мы предположим, что обязаны существованием не всемогущему Богу, а либо самим себе, либо чему-нибудь другому, то чем менее могущественным признаем мы виновника нашего существования, тем более будет вероятно, что мы так несовершенны, что постоянно ошибаемся»[8].

Вышеприведенные, мягко говоря, неточности изобличают постмодерн как научно-практический дискурс не только в методологической несостоятельности, но и в предубежденности и заинтересованности, в ангажированном навязывании уничтожения действующего знания о праве, конструирования постправа из антиценностей и его внедрения в жизнь. Но продолжение исследования требует от нас не ставить точку, а учесть выявленное здесь соперничество ретроспективного и «современного» взглядов, отдав каждому из них должное и еще раз верифицировав состоятельность последнего. То есть в целях их проверки выделить и разделить понятия «мыслимого кризиса», принадлежащего миру постмодерна, и «осмысленного кризиса», относящегося к модерну. Сам по себе кризис, нужно отметить, всегда мыслится, поскольку перед признанием его наличия совокупность свидетельствующих о нем событий проходит процедуры осмысления и оценки. Однако здесь речь идет не о самом факте мышления, а о качестве мысли, ее состоянии и роли в процессе познания. Поэтому важно отличать «осмысленный кризис», когда сознание человека стремится «без купюр» отобразить состояние окружающей реальности и найти в нем признаки кризиса, от «мыслимого кризиса», своего рода продуцированного кризиса. Когда вывод о кризисе вытекает не из реальности, а из убеждения или воображения. Когда уместно констатировать, что в мысли о реальности больше домысла, чем самой реальности.

Эти два кризиса, несмотря на идентичность финального вывода, существенно расходятся в своих мнениях о реальности. Их разобщенное положение наиболее явно обнаруживается при постановке вопроса о том, что есть реальность на текущем конкретно-историческом этапе? «Осмысленный кризис» и «мыслимый кризис» отвечают на актуализированный вопрос по-разному. Если для первого взгляда реальность находится в состоянии транзитивности и неопределенности, еще ищет себя, свое «дно» или очередной «камень преткновения» для самоопределения и установления новых точек опоры, продолжает использовать классические стереотипы для поддержания своей действительности, то для второго взгляда реальность как будто уже самоидентифицировала себя, нашла симулякр как искомый «камень» и занимается его художественным описанием.

**«Осмысленный кризис», или психоз как источник кризиса**

О поиско́вом статусе реальности свидетельствуют многие признаки. Прежде всего массовые суждения специалистов о наступлении времени тотальной неопределенности. Его возникновение обусловлено не только и не столько резким ростом технологических возможностей человечества, сколько психологической реакцией на появление новых потенциалов. Некоторые из них, как отмечает М. Шенэ, даже кошмарам позволяют стать реальностью[9]. Индивид получил виртуальное

[7] *Декарт Рене*. Избр. произв. / пер. с франц. и лат. М., 1950. С. 369.

[8] Там же. С. 428.

[9] См.: *Шенэ М.* Перманентный кризис. Рост финансовой аристократии и поражение демократии / пер. с франц. М. Маяцкого, А. Шаргородского; под науч. ред. М. Маяцкого. М., 2017. С. 26.

пространство, цифровые средства коммуникации, гиперзвуковые средства передвижения, компьютерные технологии, т.е. дополнительные возможности и искусственные сферы жизнедеятельности. Погрузившись в неизвестную и пока еще неизведанную виртуально-цифровую обстановку, общество вышло из привычного и комфортного положения равновесия. В незнакомой ситуации, как указывает Э. Тоффлер, социум испытал «шок от столкновения с будущим»[10] и стал вести себя как маятник. Он то пробует и принимает, то испытывает и отвергает «генно-модифицированные блага» цивилизации, использует в разнообразных форматах и далее определяется с их и собственным будущим, взвешивая полезные и вредные свойства т.н. «нанопродуктов».

Иными словами, человек конца XX и начала XXI в. находится в состоянии испытания новых возможностей и конечного выбора. Он либо активно инициирует, либо пассивно участвует или вынужденно терпит на себе значительное число разнородных, разномасштабных и противоречивых событий. С одной стороны, он эти события в рамках эксперимента и стремления к прогрессу запускает и пытается ими управлять. С другой – они нередко выходят из-под его контроля и выбирают непредвиденную траекторию движения, вовлекая человека в свое течение и делая из него заложника непредсказуемого итога. Под воздействием этих же противотоков и разнотоков находится психика человека и человечества. Ее стабилизация наступит, как полагала И.Л. Бачило, после «смены нескольких поколений»[11], прохождения социумом через череду кризисов и катаклизмов, разрушений и отравлений[12], в ходе которых произойдет идентификация подлинного состава и предназначения «генно-модифицированных благ», их отбор и отсеивание.

Наглядно и ощутимо «шатающееся» передвижение человечества демонстрирует сфера экономики. В ней появились «перегретые рынки», «чрезмерно дешевые и горячие деньги», «финансовые пузыри» и т.д. По этим пузырям определяют вероятность наступления новых кризисов. То есть возникли в некотором роде новые явления, ранее так не называвшиеся. В то же время в этих феноменах нет ничего нового. Поскольку все они являются закономерным следствием отвлечения экономики от реального производства и использования в гражданском обороте суррогатов, или, как говорят постмодернисты, симулякров. Она увлеклась увеличением разнообразия, наращиванием и потреблением якобы новых компетенцией и потенций, а на самом деле – «чарующими безделушками», по определению Ф. Джеймисона. Экономика изобрела деривативы, фьючерсы, свопы, споты и опционы – то, что не имеет собственной и самодостаточной основы, или, как высказался ученый, «продуктами, лишенными всякой глубины», чье «пластиковое содержание не проводит физическую энергию»[13]. Они являются спекулятивным подобием, которое ненадолго задерживается в хозяйстве и быстро лопается как мыльный пузырь.

Более осторожно, но таким же путем идет юриспруденция. Многие государства, в т.ч. Российская Федерация, находятся в недоумении от появления в гражданском обороте неких цифровых объектов, например, криптовалюты. Юрисдикции не могут определиться по вопросам их признания и охраны. Центральный Банк России, в частности, уже длительное время проявляет настороженность к биткоинам и просит проявлять бдительность[14], поскольку по «виртуальным валютам» отсутствует обеспечение, а операции по ним совершаются анонимно, имеют спекулятивный характер и несут высокий риск потери стоимости[15].

Одновременно с этими неопределенностями у человечества наступает понимание того, что́ есть Интернет. Мир избавляется от первичных идиллий о нем как сфере свободы, начинает осознавать и отличать его вредные и полезные свойства. В связи с этим идет регламентация и суверенизация сферы Интернета, установление ограничений, запретов и правил пребывания в нем для различных категорий граждан, особенно детей. Определяются меры административной, гражданской и уголовной ответственности за совершаемые на онлайн-просторах правонарушения. Вырабатываются и принимаются международные правила поведения в сфере информационных технологий[16], т.е. идут процессы адаптации современных технологий и в то же

[10] *Тоффлер Э.* Шок будущего / пер. с англ. М., 2002.

[11] *Бачило И.Л.* Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. М., 2012. С. 7.

[12] Взвешенный прогноз кризисных событий различного уровня и масштабов регулярно дается специалистами Института государства и права РАН (см.: *Савенков А.Н.* Государство и право в период кризиса современной цивилизации. М., 2020; *Дамаскин О.В.* Государство и право в условиях кризиса современной цивилизации // Гражданин. Выборы. Власть. 2020. № 2 (16); и др.).

[13] *Jameson F.* Marxism and Form. Princeton, 1971. P. 105.

[14] См.: Информация Банка России от 04.09.2017 г. «Об использовании частных “виртуальных валют” (криптовалют)» // Вестник Банка России. 2017. № 80.

[15] См.: Информация Банка России от 27.01.2014 г. «Об использовании при совершении сделок “виртуальных валют”, в частности, биткойн» // Вестник Банка России. 2014. № 11.

[16] См.: ООН приняла резолюцию России и США против преступного использования ИТ. URL: https://www.rbc.ru/politics/07/12/2021/61ae9e609a79479108eef855 (дата обращения: 25.10.2021).

время стабилизация состояния общества при работе с ними.

Возникновение непредсказуемых проявлений и разновекторное направление социальных движений ведет к пробуждению в человеке «бури чувств» – сгустка отрицательных эмоций. Их появление продиктовано рядом причин. Во-первых, недостижением запланированных значений и неполучением запрограммированного продукта. Во-вторых, разворотом эксперимента, когда человек превращается из субъекта в объект экспериментирования. В-третьих, столкновение ожидаемого результата с неожиданным исходом ведет к появлению неизгладимого впечатления, изменяющего в итоге представления человека как о самом себе, так и об окружающем мире.

Подчеркивая важность и ключевую роль психологического момента на текущем этапе развития, ученые неслучайно сравнивают современность с «невралгическим центром» (М. Шенэ) или прямо пишут о ней как об «Эпохе нервозности» (Й. Радкау), «Эпохе нерешительности» (Ф. Пол) либо как о периоде «Разочарования» (А. Хиршман). Специалисты фиксируют появление «ловушки уверенности», символизирующей собой повсеместное распространение уныния под личиной оптимизма, зарождение «истории пессимизма и страха», времени «интеллектуальной тревоги» (Д. Рансимен). Указывают на «Разрушение разума» (Д. Лукач) и необходимость изучения «страстей в нашем разуме» (Р. Фрэнк), природы возникшего «страха перед реальностью» и разработки «более комплексной концепции психологии» (И. Шапиро).

**«Мыслимый кризис» как причина реального кризиса права**

Совершенно иную динамику и траекторию движения социального мира описывают представители «мыслимой реальности». Их не беспокоит неопределенность, или, как сказал П. Бурдье, «негарантированность повсюду». Они убеждены в том, что в опережающем порядке ухватили суть времени, дали ему название «постмодерн» и сейчас занимаются подбором соответствующего описания. То есть реализовали и завершили процесс осмысления происходящего и стали проектировать постправо, основанное на принципах релятивизма, плюрализма, контекстуализма и конструктивизма. Предписали этому праву заботу об индивидуализированном, а не о социальном, которое у постмодернистов исчезло, превратившись в атомизированные группы. Общество трансформировалось из солидарного в массовое, из консолидированного в разобщенное собрание, где праву необходимо обходиться без административного воздействия и нормативного регулирования. Ему надлежит соответствовать человеческому общежитию, которое отныне, по З. Бауману, представляет собой «область самопроизвольных и слабоскоординированных процессов», «связку шансов, явно еще недоопределившихся и никогда до конца недетерминированных»[17].

На самом деле обнаруживаем, что без оглядки на реальность приверженцами идеи постмодернизма запущен ряд процессов. Главный тренд состоит в переосмыслении средств восприятия и оценки реальности, где ключевым критерием выступает симулякр. Под его руководством новое фактически не отыскивается. С его помощью либо предлагается обновленное, либо переиначивается старое. Совершается, как справедливо отметила Е.В. Петровская, «переворачивание привычных – “модернистских” – представлений»[18]. В этом плане постмодерн выступает не новейшим, а логическим и диалектическим продолжением модерна, его извращенным, очередным и, вполне возможно, судя по основным «похоронным» коннотациям (смерть Бога, смерть Логоса и т.д.), завершающим этапом развития. Не случайно его еще называют естественным продуктом распада индустриальной цивилизации[19] или «поздним капитализмом» (П. Бурдье).

Сопутствующий процесс состоит в следовании моде, т.е. заданному постмодерном тренду. Здесь переиначивания не происходит. Выдерживается курс только на систематическую и безмотивационную постановку под сомнение уже достигнутого знания, что в целом отвечает требованиям повседневности или «нормальной науки» (Т. Кун). Но и такой, казалось бы, безобидный результат постмодерн обращает в свою пользу. Через процесс перманентного переосмысления, к которому он целенаправленно подстегивает, достигается дестабилизация сознания и знания, его субъектов и институтов, моделей и приемов. Они регулярно либо низвергаются, либо беспочвенно объявляются новыми, оставаясь при этом в холостом и круговом движении[20].

Доказательством этому служит обзор современной юридической литературы. По ней можно судить, что для правоведов наступила эпоха переосмысления. По поводу и без повода ими

---

[17] *Бауман З.* Спор о постмодернизме // Социологический журнал. 1994. № 4. С. 69–80.

[18] *Петровская Е.В.* Постмодернизм // Новая философская энциклопедия: в 4 т. М., 2010. Т. 3. С. 297.

[19] См.: *Гречко П.К.* Интеллектуальный импорт, или О периферийном постмодернизме // Общественные науки и современность. 2000. № 2. С. 166–177.

[20] Подробнее о спекулятивных интерпретационных практиках см.: *Горбань В.С.* Квалифицированный читатель или интерпретатор: об отношении исследователя к источникам познания правовых и политических учений // Право и политика. 2021. № 9. С. 133–142.

заявлено о «переосмыслении международного порядка»[21] и «международных прав человека»[22], «переосмыслении иммиграционного законодательства»[23], «переосмыслении уголовной ответственности»[24], переосмыслении презумпции знания права[25] и презумпции невиновности[26], переосмыслении структуры органов правосудия[27] и т.д.

В итоге реализуется два сценария. По первому – претензия на новое оказывается попыткой обновления или дополнения старого. Специалисты занимаются либо доработкой, либо перестройкой построенного. Не возведением нового дома, а поиском для него нового художественного образа. По второму – происходит отторжение, отрицание или поломка прежних и действующих смыслов. Поскольку любая перестройка связана с разрушением и, как следствие, с уменьшением количества и качества строительного материала, то «вновь созданное» у постмодернистов не отличается богатством смыслов. Запущенные ими в сфере права процессы переосмысления фактически образуют собой еще один центр турбулентности. За бесконечным переосмыслением наступает обессмысливание процесса познания и объекта изучения. В этом плане постмодернизм нужно рассматривать не как выход из кризиса, а как его причину, т.к. реализуемые им эпистемологические принципы по децентрализации и локализации касаются не только окружающей реальности, но и самого мышления. Они не дают возможность сосредоточиться и включиться сознанию, реализовать ему свои антропологические функции по обеспечению единства личности и сродства между человеком и миром, «объединенных своей общей укорененностью в единой почве – в почве реальности»[28].

**Разочарованность постправа**

Очередной довод постклассиков в деле защиты идеи постмодерна связан с тем, что она олицетворяет его образ. «Если модернизм, – писал Ж. Деррида, – отличается стремлением к абсолютной власти, то постмодернизм – это опыт конечности, опыт, в котором находит свое отражение обреченность всех завоевательных планов»[29]. В подтверждение уверенности о возникновении тотальной разочарованности ссылаются на «конец истории» (Ф. Фукуяма), «кризис европейской культуры» (Р. Паннвиц), «кризис индустриальной культуры» (Б. Вышеславцев), «закат Европы» (О. Шпенглер), «смерть Запада» (П. Бьюкенен), «расколотый и разделенный мир» (А. Тойнби), Первую и Вторую мировые войны (П. Андерсон), нацистскую диктатуру Рейха (А.В. Стовба), утопичность социализма и аморальность капитализма (Й. Шумпетер), а также на обилие других социальных катаклизмов, наводящих печаль от «Кризиса современного мира» (Р. Генон).

Каждое из отмеченных событий и тем более все вместе, по мнению постклассиков, опровергают лежащие в основе модерна представления о прогрессе как социальном идеале и о разуме как единственно верном жизненном ориентире. Однако выясняется, что на самом деле постклассики не стали разбираться в причинах разочарованности и детерминантах указанных событий, обременять себя поиском существующих между ними связей. Ограничились лишь поверхностным наблюдением того, что современность постоянно находится в состоянии динамической турбулентности и выдает только тотальную неопределенность, не способную удовлетворить ни одну надежду, ни одно ожидание, т.е. то, что позволило бы выйти из состояния разочарованности. Не обратили они внимание и на то, что в названных происшествиях нет ничего нового для человека и человечества, для их истории и генезиса права в частности. А также совсем проигнорировали, что далеко не каждое из них связано с разочарованностью, прямо или опосредованно ведет к нему.

Со времен Гераклита Эфесского известно, что, например, война не есть продукт какой-либо культуры. «Война – отец всех, царь всех: одних она объявляет богами, других – людьми, одних творит рабами, других – свободными». В понимании этого

[21] *Kingsbury B.* The International Legal Order. Oxford University Press, 2003. URL: https://ssrn.com/abstract=692626 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.692626

[22] *Bilder R.* Rethinking International Human Rights: What Have We Learned, Where are We Going? (Summer 1999). URL: https://ssrn.com/abstract=909208 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.909208

[23] *Kalhan A.* Rethinking Immigration Detention / Columbia Law Review Sidebar. Vol. 110. P. 42. July 2010 // Drexel University Earle Mack School of Law Research Paper No. 1556867. URL: https://ssrn.com/abstract=1556867

[24] *Weissmann A.* Rethinking Criminal Corporate Liability / Indiana Law Journal. Vol. 82. No. 2. Spring 2007. URL: https://ssrn.com/abstract=979055

[25] См.: *Cottone M.* Rethinking Presumed Knowledge of the Law in the Regulatory Age // Tennessee Law Review. Vol. 82. No. 137. Winter 2015. URL: https://ssrn.com/abstract=2584034

[26] См.: *Garrett B.* The Myth of the Presumption of Innocence / Texas Law Review. Vol. 94. No. 178. April 29. 2016. URL: https://ssrn.com/abstract=2772661

[27] См.: *Scott-Hayward C.* Rethinking Federal Diversion: The Rise of Specialized Criminal Courts // Berkeley Journal of Criminal Law. 22(2). 47. April 28, 2017. URL: https://ssrn.com/abstract=2956021

[28] *Франк С.Л.* Реальность и человек. Метафизика человеческого бытия. Париж, 1956. С. 378.

[29] Архитектура и философия. Интервью с Жаком Дерридой. Ленинград – Париж // Беседа. Религиозно-филос. ж-л. 1986. № 4. С. 136.

философа, как писал Уильям Гатри, война является всеобщей творческой и управляющей силой[30]. Не менее примечателен для правоведения личный опыт голландского юриста, ученого Гуго Гроция. Нахождение мыслителя в гуще бедственных событий Тридцатилетней войны, охватившей своей трагедией практически все государства Европы, не разочаровало его, а вдохновило на написание в ответ на вызовы времени сочинения «О праве войны и мира». В войне и мире он увидел два основополагающих, взаимопредполагающих и в то же время исключающих феномена. Они, по его мнению, пронизывают все стороны бытия. Ни в естественном праве, ни в истории философ не нашел доказательств, отвергающих войну[31]. Побуждения природы благоприятствуют ей, поскольку главная «цель войны – сохранение в неприкосновенности жизни и членов тела, сохранение и приобретение вещей, полезных для жизни...»[32].

Схожей позиции придерживался Ф.М. Достоевский, отмечавший, что «война не всегда бич, иногда она и спасение»[33]. Он писал о войне и о ее включенности в онтологию общественного сознания, т.е. фактически закреплял за природой человека и исключал из возможности быть отнесенной к какому-либо культурному контексту, каждый из которых может только в большей или меньшей мере предрасполагать к войне. Тем более война, по мысли Ф.М. Достоевского, не ведет к разочарованности. Она способствует зарождению и воспитанию великодушия, поскольку «гибнет в периоды долгого мира, а вместо него являются цинизм, равнодушие, скука... <...>. Война развивает братолюбие и соединяет народы... Заставляя их взаимно уважать друг друга... Война освежает людей. Война поднимает дух народа и его сознание собственного достоинства. Война равняет всех во время боя и мирит господина и раба в самом высшем проявлении человеческого достоинства – в жертве жизнию за общее дело, за всех, за отечество. <...>. Без войны провалился бы мир или, по крайней мере, обратился бы в какую-то слизь, в какую-то подлую слякоть, зараженную гнилыми ранами...»[34].

Достоверность слов писателя подтверждается жизненной практикой. Именно послевоенное время всегда обостряло взор человечества на право и порождало усилия по изобретению на его основе механизмов, ограждающих мир от агрессий и конфликтов. После Первой мировой войны сообщество государств попыталось учредить Лигу Наций, но инициатива не увенчалась успехом. После Второй мировой войны человечество повторило попытку и учредило Организацию Объединенных Наций как основной источник международного правопорядка. В 1950 г. разработана и принята Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод.

Таким образом, проводники постмодернистских представлений о праве ошиблись в причинах разочарованности и остались на поверхностном уровне понимания возможных факторов возникновения этого ощущения. С ними можно согласиться только в том, что феномен разочарованности присутствует и ощущается. Но эта разочарованность продиктована настоящим, а не прошлым, из которого они стараются смонтировать обосновывающие предпосылки постмодерна. Если следовать мысли Ф.М. Достоевского, то можно убедиться, что как раз в прошлом, после войн – честь, человеколюбие, самопожертвование еще уважались и ценились. Совсем другое дело в спокойном настоящем, когда продолжается мир, и чем дольше он продолжается – «все эти прекрасные великодушные вещи бледнеют, засыхают, мертвеют...». То же самое, отмечал Ф.М. Достоевский, происходит в науке и искусстве, когда в условиях долгого мира они глохнут, срываются в погоню «за эффектом, за какой-нибудь утонченностью», а «простые, ясные, великодушные и здоровые идеи» объявляются не модными[35].

Именно эти процессы происходят в современном обществе и правоведении, в частности, под благообразным видом постмодерна. Как подчеркнул С.С. Алексеев, «на пороге XXI в. идеи прав человека, еще недавно столь престижные и величественные, почитаемые в качестве знамени свободы, именно в наше время, в последние годы все более утрачивают свой престиж и влияние на умы и дела людей»[36]. О вине текущего, а не прошлого дня также говорили Э. Тоффлер и Д. Гарднер, когда вели речь о замученном изменениями индивидууме, нуждающемся в новых службах поддержки, в построении очагов постоянства и буферов «на пути изменений во внезапно появляющейся цивилизации завтрашнего дня»[37]. Этого человека не оставляют в покое и ныне навязывают ему с помощью искусствоведческого инструментария что-то радикально изменить в науке о праве, что-то

---

[30] См.: *Гатри У.К.Ч.* История греческой философии: в 6 т. Т. I: Ранние досократики и пифагорейцы / пер. с англ. под ред. и с прим. Л.Я. Жмудя. СПб., 2015. С. 727.

[31] См.: *Гроций Г.* О праве войны и мира: репринт, с изд. 1956 г. М., 1994. С. 67.

[32] Там же. С. 84.

[33] *Достоевский Ф.М.* Собр. соч.: в 9 т. Т. 9: в 2 кн. Кн. 2: Дневник писателя. М., 2007. С. 107.

[34] *Достоевский Ф.М.* Дневник писателя. 1876. Апрель. Гл. II. Л., 1994.

[35] См.: там же.

[36] *Алексеев С.С.* Самое святое, что есть у Бога на земле. Иммануил Кант и проблемы права в современную эпоху. М., 1998. С. 254.

[37] *Тоффлер Э.* Футурошок / пер. с англ. СПб., 1997. С. 320–323.

отменить или вовсе умертвить. Ради кого или чего? Человека? Общества? Природы? Нет. Ради самой по себе отмены устаревшего и доказательства через эту отмену новизны постмодернистской идеи. Ради того, как рассуждал Ж. Деррида, чтобы племя, чье имя – это «имя», создало себе имя. Они бегут за новизной, ибо, как вещал Мефистофель у Гёте, только «новизна... может увлечь человека»[38].

Отдельно следует обратить внимание на неготовность обличителей модерна принимать меры по выводу общества из разочарованности как отрицательно эмоционального состояния. Такой подход указывает на то, что цели сторонников постклассики не ограничены познавательным азартом. Для отстаивания своих концептов они стремились осуществить подборку похожих друг на друга фактов, с их помощью убедить в крахе лежащих в основе модерна надежд и неоправданность связанных с ним ожиданий. Конечная цель постмодернистов просматривается в их желании оставить социум в состоянии разочарованности. Не избавить от него, а примирить с ним. Что на деле означает не освободить человечество от узды порожденного модерном «общества потребления», а сохранить его и привить к нему терпимость. То есть закрепить положение социума в кругообразной динамике ложного роста и фальшивого изобилия, при которых выживание системы осуществляется путем ее бесконечного самовоспроизводства, о чем справедливо писал Ж. Бодрийяр[39].

С этой точки зрения известные слова Ж.-Ф. Лиотара о предназначении постсовременного знания лишаются метафорической образности и отвлеченности, обретая практический, конечный и подлинный смысл. Когда мыслитель утверждал, что постсовременное знание призвано производить не знание, а оттачивать чувствительность к различиям и усиливать способность выносить взаимонесоразмерность[40], он фактически признал наличие у постмодерна вышеописанной меркантильной цели – оставить «общество потребления» в состоянии «общества потребления» и продлить его жизнеспособность через выработку терпимости или безразличия ко всем его невзгодам и «разочарованностям». Не случайно у постмодернистов вслед за исчезновением знания исчезло общество, а современность, как подчеркнул А.Г. Щелкин, превратилась «всего лишь в “текучую современность”, не обладающую силой, структурой и волей изменить малоприглядную ситуацию»[41].

Чтобы не заниматься выводом общества, в том числе его научно-образовательной и обучающейся части, из депрессии, последователи реваншизма предложили провозгласить разочарованность «духом века» и смириться с ним как с доминантой современности, отражающей, по К. Клотцу, особенность конкретной эпохи. Сегодня эта особенность состоит в разочарованности и является продуктом массовой культуры, воспринимаемой ими в качестве высшей силы и неоспоримой данности. За эту данность как за «пределы жизни» В. Дильтея человеку и его сознанию выйти нельзя. «Нельзя найти непосредственный доступ к реальности вне континуума жизнеосуществления, в котором реальность всегда уже предстает оформленной, истолкованной и сопряженной с субъектом жизни»[42]. По причине артикулированности жизни человека он обременен «непостижимостью» мира, неразрешимой «загадочностью» жизни и «трагичностью» познания, безуспешно стремящегося постичь жизнь в целом[43].

**«Дух безвременья» как цель постмодерна**

Помимо оставления общества в состоянии уныния, прослеживаются четкие усилия постклассиков по продвижению «духа века» К. Клотца в науку и его преобразованию в «дух времени». У И. Гёте этот дух описывается как социальный перевес, как господство или гегемонистские отношения. В этом плане у постмодернистов многое происходит по описанному немецким мыслителем сценарию, когда одна сторона сейчас особенно выделяется, за счет этого старается захватить толпу и под лозунгом обладания «духом времени» победить до такой степени, что противоположная сторона вынуждена отступить в угол и на мгновение спрятаться в тишине. Такой перевес он и называл «духом времени». Но по факту этот дух «есть дух профессоров и их понятий, который эти господа некстати за истинную древность выдают»[44].

Представители радикального движения сами не отрицают и фактически изобличают себя в том, что постмодернизм, над культивацией и адаптацией которого в праве они активно работают, во многом эпатажен[45], т.е. представляет собой

---

[38] *Гёте И.* Фауст / пер. Б. Пастернака, вступ. ст. и комм. Н. Вильмонт. М., 1960.

[39] См.: *Бодрийяр Ж.* Общество потребления. Его мифы и структуры / пер. с франц., послесл. и прим. Е.А. Самарской. М., 2006. С. 64.

[40] См.: *Лиотар Ж.-Ф.* Состояние постмодерна / пер. с франц. Н.А. Шматко. М., 1998. С. 12.

[41] *Щелкин А.Г.* Постмодернизм – законченный проект. Возможен ли ренессанс классики? // «Русская мысль» – Историко-методологический семинар в РРХГА. 18 января 2013 г.

[42] *Дильтей В.* Собр. соч.: в 6 т. Т. 1. Введение в науки о духе / под ред. А.В. Михайлова и Н.С. Плотникова; пер. с нем. под ред. В.С. Малахова. М., 2000. С. 114.

[43] Там же. С. 147, 148.

[44] *Гёте И.* Указ. соч.

[45] См., напр.: *Честнов И.Л.* Правопонимание в эпоху постмодерна // Правоведение. 2002. № 2 (241). С. 4.

провокационную выходку и действует через скандал как способ воздействия на других, привлечения их внимания к себе и убеждения в своей правоте. Например, И. Хассан, говоря о себе и об американском литературном критике Л. Фидлере, отмечал, что при апробации термина «постмодернизм» они руководствовались чувством бравады. «Фидлер воспользовался им, чтобы бросить вызов элитарности высокой модернистской традиции во имя популярной культуры. Я же хотел исследовать импульс саморазрушения, являющийся частью литературной традиции молчания»[46]. Для каждого из них разговор о постмодерне и в стиле постмодерна был и остался, как говорил сам И. Хассан, «нахальной и подростковой выходкой». При таких наблюдениях и откровениях имеются все основания для вывода о том, что постмодерн выступает и точкой сбора сочувствующих ему сторонников, и способом самовыражения ими своего авангардного характера.

Однако увлекшись «духом века» К. Клотца, «обжитостью языка» Ж. Дерриды, у которого он все время находится в ловушке того или иного жизненного лабиринта, и дискурсивностью Г. Лотце, считавшего, что «мы не только мыслим дискурсивно, мы живем дискурсивно»[47], постклассики совершенно проигнорировали существование «духа времени» И. Гердера, очень близкого им по взглядам мыслителя. Он в свое время выступал против абсолютизации рационализма и догматизма. Кроме этого философ отмечал, что в истории наряду с «духом времени» еще существуют «дух народа», «дух чувства» и «дух языка», а выше всех этих духов стоит «своя драма», которую народ создает «согласно своей истории, духу времени, нравам, мнениям, языку, национальным предрассудкам, традициям и пристрастиям...»[48]. Отстаивая национальное своеобразие, И. Гердер при этом не отрывал его от универсального, «человеческого». Воспринимал национальные культуры качественно самостоятельными ступенями в широкой перспективе мировой истории.

Постмодернисты игнорируют И. Гердера и не признают существование «человеческого духа», помогающего найти «каждому лицу, каждому возрасту, каждому характеру, даже самым незначительным, их место в общей картине»[49]. Они выступают против какого-либо фундаментализма и абсолютно отрицают любые общности. Не замечают они и появления в истории «мудрых и понимающих людей, которые ведут за собой массы», игнорируя и наличие доказательств того, что даже «рассудительные или своекорыстные князья в конце концов сами примыкали к ним»[50]. В истории Англии таким предводителем был и остается У. Шекспир. На примере великого писателя философ показал, что только такого рода личностям под силу в простонародье рассмотреть народ и из «сложного сочетания разных сословий, убеждений, народов, различных образов жизни, различной речи...» создать «одно великолепное целое...»[51]. Важно отметить, что об этих же фигурах вел речь Ж. Деррида, когда среди множества прочих выделял «архитектора как того, кто знает причины вещей», «как теоретика, могущего обучать», как предводителя, под руководством которого «находятся ремесленники, не думающие сами и не знающие причин вещей»[52]. «Архитектор, – как писал мыслитель, – это тот, кто находится ближе всего к принципу “архе”, то есть к началу. Он руководит всей работой и дает пример ...»[53].

Однако постмодернистам не нужно целое. По свидетельству И. Хассана, «эпистема деконструкции как основного методологического сценария постмодерна категорически не принимает тиранию целого»[54]. Всякие попытки мышления в целокупном формате объявляются движением к тоталитарному обществу. Постклассики убеждены в том, что применительно к социальной материи целое не существует. Наличествует только дефрагментированное единичное и как максимум их некое собрание, непременно временное и референтно отобранное. Постмодернистской идеологии перечат даже такие представления об обществе, которые, как у Н.В. Гоголя, слагаются из единиц, поскольку у него каждая единица должна исполнять свою должность. Здесь нет места для разочарованности и «горечи утраченных иллюзий» (П.С. Гуревич). У писателя каждый человек должен помнить, «что он вовсе не материальная скотина, но высокий гражданин высокого небесного гражданства»[55].

В итоге получается, что ни Шекспиры, ни Гоголи с их способностями мыслить, познавать и говорить на языке людей всех возрастов и характеров, переводить со всех языков, на которых изъясняется природа, постмодернистам не нужны. В них не возникает необходимость, успокаивают себя реваншисты, так как само время в силу своей неустойчивости препятствует погружению в бездну бытия. Высочайшие познавательные и художественные возможности мастеров, способных «охватить рукой сотню сцен одного мирового события, взглядом своим

[46] *Хассан И.* К концепции постмодернизма // Хассан И. Постмодернистский поворот. 1987.

[47] Цит. по: *Misch G.* Vorbericht. In: V, LXII.

[48] *Гердер И.Г.* Избр. соч. / пер. с нем. М.; Л., 1959. С. 10.

[49] Там же. С. 13.

[50] Там же. С. 302.

[51] Там же. С. 11.

[52] Архитектура и философия. Интервью с Жаком Дерридой. Ленинград; Париж. С. 120.

[53] Там же. С. 121.

[54] *Хассан И.* Указ. соч.

[55] *Гоголь Н.В.* Полн. собр. соч.: в 14 т. Л., 1952. Т. 13. С. 435–446.

внести в них порядок, наполнить их единым живительным дыханием души...», предстают затратным и нерациональным делом. А главное – пример и результат их мысли, глубина погружения в социальное не служит для постклассиков доказательством существования в социальной природе нечто большего, чем референтные группы.

**Постправо и его протест против науки**

Исходя из вышеизложенного, можно заключить, что правоведы, выступающие против модерна, восприняли разочарованность в качестве исходного и одновременно конечного, т.е. базового состояния текущей социальности, ее новой онтологией. Однако на этом юристы не остановились и не стали ограничиваться восприятием разочарованности в качестве объекта научного наблюдения. После того как депрессия была определена источником права, специалисты решили сами ей подчиниться, войти в ее образ и разделить депривационное настроение, видимо, для наилучшего понимания специфики т.н. «новой онтологии».

Результаты погружения в нирвану как в состояние полного умирания не заставили себя долго ждать. Под его руководством знатоки современности объявили всеобщие похороны («смерть разума», «смерть субъекта», «смерть ценностей» и т.д.). По этой же причине они теперь не ищут, например, истины и активно агитируют ее не устанавливать. Правоведы, вероятно, устали от ее вечно ускользающего вида и изнуряющего спора о ее содержании. Не имея желания возвращаться к изматывающим гносеологическим процессам, предложили верить в то или иное событие и руководствоваться этой верой до наступления разочарования и обретения новой надежды. То есть ограничиться малозатратными и во многом бытовыми познавательными процедурами. Как уточнял П. Шенк: «Здесь не может быть такой вещи, как знание реальности; то, что мы считаем знанием, всегда является верой и может применяться только к контексту, в котором оно утверждается»[56]. Схожую роль у Ж.-Ф. Лиотара выполняет «постсовременное знание», на деле вырабатывающее не знание, а чувствительность[57].

Из всего изложенного следует, что выработанный кем-то и где-то в культуре отказ от разума в целом и науки в частности, в том числе юридической, как особого и ценного вида человеческой деятельности, не произошел, а происходит. Он сознательно и целенаправленно вырабатывается юристами-постмодернистами из-за собственной разочарованности и продиктованного этой эмоцией нежелания применять к объекту и субъекту изучения апробированные наукой алгоритмы познания, «делать операции над собой...», при необходимости «преодолеть в себе раба», как отмечал В.В. Бибихин[58]. Вместо этого они предлагают принять разочарованность как конкретное чувство и источник представлений о праве, в т.ч. как конечный результат функционирования права в жизни человека и человечества.

В итоге ничего, кроме своего антигносеологического выбора и отказа от признания наличия у науки свойственного только ей предназначения, постклассики не приводят в доказательство того, что смерть «прежней науки» является свершившимся для культуры фактом и впредь она ничем не отличается от других видов познания. С последователями постклассики можно согласиться только в том, что смерть науки наступила в них и для них. И сегодня они в науке выдают «свою смерть» за чужую или всеобщую смерть, а постмодернизм в целом, выражаясь словами В.Д. Зорькина, «цинично стремится использовать “хрупкость бытия” в своих целях»[59].

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ


1. *Алексеев С.С.* Самое святое, что есть у Бога на земле. Иммануил Кант и проблемы права в современную эпоху. М., 1998. С. 254.
2. *Андерсон П.* Истоки постмодерна / пер. с англ. А. Апполонова, под ред. М. Маяцкого. М., 2011. С. 106, 107.
3. Архитектура и философия. Интервью с Жаком Деррида. Ленинград – Париж // Беседа. Религиозно-филос. ж-л. 1986. № 4. С. 120, 121, 136.
4. *Бауман З.* Спор о постмодернизме // Социологический журнал. 1994. № 4. С. 69–80.
5. *Бачило И.Л.* Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. М., 2012. С. 7.
6. *Бибихин В.В.* Собственность. Философия своего. СПб., 2012. С. 138.
7. *Бодрийяр Ж.* Общество потребления. Его мифы и структуры / пер. с франц., послесл. и прим. Е.А. Самарской. М., 2006. С. 64.
8. *Гайденко П.П.* Становление новоевропейского естествознания: преодоление парадоксов актуально бесконечного // Метафизика. 2011. № 1 (1). С. 65–87.
9. *Гатри У.К.Ч.* История греческой философии: в 6 т. Т. I: Ранние досократики и пифагорейцы / пер. с англ. под ред. и с прим. Л.Я. Жмудя. СПб., 2015. С. 727.
10. *Гердер И.Г.* Избр. соч. / пер. с нем. М.; Л., 1959. С. 10, 11, 13, 302.
11. *Гёте И.* Фауст / пер. Б. Пастернака, вступ. ст. и комм. Н. Вильмонт. М., 1960.


[56] *Schanck P.* Understanding Postmodern Thought and Its Implications, 65 S. CAL. L. REV. 2505, 2508 (1992).

[57] См.: *Лиотар Ж.-Ф.* Указ. соч. С. 12.

[58] См.: *Бибихин В.В.* Собственность. Философия своего. СПб., 2012. С. 138.

[59] *Зорькин В.Д.* Право силы и сила права: лекция для участников V Междунар. юрид. форума. Санкт-Петербург, 28 мая 2015 г.

12. *Гоголь Н.В.* Полн. собр. соч.: в 14 т. Л., 1952. Т. 13. С. 435–446.

13. *Горбань В.С.* Квалифицированный читатель или интерпретатор: об отношении исследователя к источникам познания правовых и политических учений // Право и политика. 2021. № 9. С. 133–142.

14. *Гречко П.К.* Интеллектуальный импорт, или О периферийном постмодернизме // Общественные науки и современность. 2000. № 2. С. 166–177.

15. *Гроций Г.* О праве войны и мира: репринт, с изд. 1956 г. М., 1994. С. 67, 84.

16. *Дамаскин О.В.* Государство и право в условиях кризиса современной цивилизации // Гражданин. Выборы. Власть. 2020. № 2 (16).

17. *Декарт Рене.* Избр. произв. / пер. с франц. и лат. М., 1950. С. 369, 428.

18. *Джеймисон Ф.* Марксизм и интерпретация культуры / пер. с англ. М., Екатеринбург, 2014. С. 289.

19. *Дильтей В.* Собр. соч.: в 6 т. Т. 1. Введение в науки о духе / под ред. А.В. Михайлова и Н.С. Плотникова; пер. с нем. под ред. В.С. Малахова. М., 2000. С. 114, 147, 148.

20. *Достоевский Ф.М.* Дневник писателя. 1876. Апрель. Гл. II. Л., 1994.

21. *Достоевский Ф.М.* Собр. соч.: в 9 т. Т. 9: в 2 кн. Кн. 2: Дневник писателя. М., 2007. С. 107.

22. *Зорькин В.Д.* Право силы и сила права: лекция для участников V Междунар. юрид. форума. Санкт-Петербург, 28 мая 2015 г.

23. *Лиотар Ж.-Ф.* Состояние постмодерна / пер. с франц. Н.А. Шматко. М., 1998. С. 12.

24. *Мазилов В.А.* Предмет психологической науки и философия психологии // Фундаментальные и прикладные исследования современной психологии: результаты и перспективы развития / отв. ред. А.Л. Журавлев, В.А. Кольцова. М., 2017. С. 108–115.

25. *Петровская Е.В.* Постмодернизм // Новая философская энциклопедия: в 4 т. М., 2010. Т. 3. С. 297.

26. *Савенков А.Н.* Государство и право в период кризиса современной цивилизации. М., 2020.

27. *Тоффлер Э.* Футурошок / пер. с англ. СПб., 1997. С. 320–323.

28. *Тоффлер Э.* Шок будущего / пер. с англ. М., 2002.

29. *Франк С.Л.* Реальность и человек. Метафизика человеческого бытия. Париж, 1956. С. 378.

30. *Хассан И.* К концепции постмодернизма // Хассан И. Постмодернистский поворот. 1987.

31. *Честнов И.Л.* Правопонимание в эпоху постмодерна // Правоведение. 2002. № 2 (241). С. 4.

32. *Шенэ М.* Перманентный кризис. Рост финансовой аристократии и поражение демократии / пер. с франц. М. Маяцкого, А. Шаргородского; под науч. ред. М. Маяцкого. М., 2017. С. 26.

33. *Щелкин А.Г.* Постмодернизм – законченный проект. Возможен ли ренессанс классики? // «Русская мысль» – Историко-методологический семинар в РРХГА. 18 января 2013 г.

34. *Bilder R.* Rethinking International Human Rights: What Have We Learned, Where are We Going? (Summer 1999). URL: https://ssrn.com/abstract=909208 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.909208

35. *Garrett B.* The Myth of the Presumption of Innocence / Texas Law Review. Vol. 94. No. 178. April 29. 2016. URL: https://ssrn.com/abstract=2772661

36. *Cottone M.* Rethinking Presumed Knowledge of the Law in the Regulatory Age // Tennessee Law Review. Vol. 82. No. 137. Winter 2015. URL: https://ssrn.com/abstract=2584034

37. *Jameson F.* Marxism and Form. Princeton, 1971. P. 105.

38. *Jameson F.* Postmodernism, or The Cultural Logic of Late Capitalism // New Left Review. I. No. 146. July–August 1984.

39. *Kalhan A.* Rethinking Immigration Detention / Columbia Law Review Sidebar. Vol. 110. P. 42. July 2010 // Drexel University Earle Mack School of Law Research Paper. No. 1556867. URL: https://ssrn.com/abstract=1556867

40. *Kingsbury B.* The International Legal Order. Oxford University Press, 2003. URL: https://ssrn.com/abstract=692626 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.692626

41. *Misch G.* Vorbericht. In: V, LXII.

42. *Schanck P.* Understanding Postmodern Thought and Its Implications, 65 S. CAL. L. REV. 2505, 2508 (1992).

43. *Scott-Hayward C.* Rethinking Federal Diversion: The Rise of Specialized Criminal Courts // Berkeley Journal of Criminal Law. 22(2). 47. April 28, 2017. URL: https://ssrn.com/abstract=2956021

44. *Toscano A.* Against Speculation, or, A Critique of the Critique of Critique: A Remark on Quentin Meillassoux's After Finitude (After Colletti) // The Speculative Turn: Continental Materialism and Realism / L. Bryant, N. Srnicek, G. Harman (end.). Melbourne, 2010. P. 87.

45. *Weissmann A.* Rethinking Criminal Corporate Liability / Indiana Law Journal. Vol. 82. No. 2. Spring 2007. URL: https://ssrn.com/abstract=979055

## REFERENCES

1. *Alekseev S.S.* The most sacred thing that God has on earth. Immanuel Kant and the problems of law in the modern era. M., 1998. P. 254 (in Russ.).

2. *Anderson P.* The Origins of postmodernism / transl. from the English by A. Appolonov, ed. by M. Mayatsky. M., 2011. P. 106, 107 (in Russ.).

3. Architecture and Philosophy. Interview with Jacques Derrida. Leningrad – Paris // Conversation. Religious and philosophical journal. 1986. No. 4. P. 120, 121, 136 (in Russ.).

4. *Bauman Z.* The dispute about postmodernism // Sociological Journal. 1994. No. 4. P. 69–80 (in Russ.).

5. *Bachilo I.L.* State and law of the XXI century. Real and virtual. M., 2012. P. 7 (in Russ.).

6. *Bibikhin V.V.* Property. The philosophy of the. SPb., 2012. P. 138 (in Russ.).

7. *Baudrillard J.* Consumer society. His myths and structures / translated from French, afterword and note by E.A. Samarskaya, M., 2006. P. 64 (in Russ.).

8. *Gaidenko P.P.* The formation of New European natural science: overcoming the paradoxes of the actual infinite // Metaphysics. 2011. No. 1 (1). P. 65–87 (in Russ.).

9. *Guthrie U.K.C.* History of Greek Philosophy6 in 6 vols. I: Early Pre-Socratics and Pythagoreans / transl. from English ed. and with the note of L. Ya. Zhmudya. SPb., 2015. P. 727 (in Russ.).
10. *Herder I.G.* Selected writings / transl. from German. M.; L., 1959. P. 10, 11, 13, 302 (in Russ.).
11. *Goethe I.* Faust / transl. B. Pasternak, intro. art. and comm. N. Wilmont. M., 1960 (in Russ.).
12. *Gogol N.V.* The complete works: in 14 vols. L., 1952. Vol. 13. P. 435–446 (in Russ.).
13. *Gorban V.S.* Qualified reader or interpreter: on the researcher's attitude to the sources of knowledge of legal and political doctrines // Law and Politics. 2021. No. 9. P. 133–142 (in Russ.).
14. *Grechko P.K.* Intellectual import, or About peripheral postmodernism // Social Sciences and modernity. 2000. No. 2. P. 166–177 (in Russ.).
15. *Grotius H.* On the law of war and peace: reprint ed. 1956, M., 1994. P. 67, 84 (in Russ.).
16. *Damaskin O.V.* The state and the law in the conditions of the crisis of modern civilization // Citizen. Elections. Power. 2020. No. 2 (16) (in Russ.).
17. *Descartes Rene.* Selected works / transl. from French and Latin. M., 1950. P. 369. 428 (in Russ.).
18. *Jamison F.* Marxism and the interpretation of culture / transl. from English M., Ekaterinburg, 2014. P. 289 (in Russ.).
19. *Diltey V.* Collected works: in 6 vols. Vol. 1. Introduction to the sciences of the spirit / ed. by A.V. Mikhailov and N.S. Plotnikov; transl. from German ed. by B.C. Malakhov. M., 2000. P. 114, 147, 148 (in Russ.).
20. *Dostoevsky F.M.* Diary of a writer. 1876. April. Ch. 2. L., 1994 (in Russ.).
21. *Dostoevsky F.M.* Collected works: in 9 vols. Vol. 9: in 2 books. Book 2: Diary of a writer. M., 2007. P. 107 (in Russ.).
22. *Zorkin V.D.* The law of force and the power of law: a lecture for participants of the V International. legal forum. St. Petersburg, May 28, 2015 (in Russ.).
23. *Liotar Zh.-F.* The state of postmodernity / transl. from French N.A. Shmatko. M., 1998. P. 12 (in Russ.).
24. *Mazilov V.A.* The subject of psychological science and philosophy of psychology // Fundamental and applied research of modern psychology: results and prospects of development / ed. A.L. Zhuravlev, V.A. Koltsova. M., 2017. P. 108–115 (in Russ.).
25. *Petrovskaya E.V.* Postmodernism // New philosophical encyclopedia: in 4 vols. M., 2010. Vol. 3. P. 297 (in Russ.).
26. *Savenkov A.N.* State and law during the crisis of modern civilization. M., 2020 (in Russ.).
27. *Toffler E.* Futurshok / transl. from English. SPb., 1997. P. 320–323 (in Russ.).
28. *Toffler E.* The Shock of the future / transl. from English. M., 2002 (in Russ.).
29. *Frank S.L.* Reality and man. Metaphysics of human existence. Paris, 1956. P. 378 (in Russ.).
30. *Hassan I.* To the concept of postmodernism // Hassan I. Postmodernist turn. 1987 (in Russ.).
31. *Chestnov I.L.* Legal understanding in the Postmodern era // Jurisprudence. 2002. No. 2 (241). P. 4 (in Russ.).
32. *Shene M.* Permanent crisis. The growth of the financial aristocracy and the defeat of democracy / transl. from French by M. Mayatsky, A. Shargorodsky; ed. by M. Mayatsky. M., 2017. P. 26 (in Russ.).
33. *Shchelkin A.G.* Postmodernism – a completed project. Is a renaissance of classics possible? // "Russian Thought" – Historical and methodological seminar in the Russian Academy of Sciences. January 18, 2013 (in Russ.).
34. *Bilder R.* Rethinking International Human Rights: What Have We Learned, Where are We Going? (Summer 1999). URL: https://ssrn.com/abstract=909208 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.909208
35. *Garrett B.* The Myth of the Presumption of Innocence / Texas Law Review. Vol. 94. No. 178. April 29. 2016. URL: https://ssrn.com/abstract=2772661
36. *Cottone M.* Rethinking Presumed Knowledge of the Law in the Regulatory Age // Tennessee Law Review. Vol. 82. No. 137. Winter 2015. URL: https://ssrn.com/abstract=2584034
37. *Jameson F.* Marxism and Form. Princeton, 1971. P. 105.
38. *Jameson F.* Postmodernism, or The Cultural Logic of Late Capitalism // New Left Review. I. No. 146. July–August 1984.
39. *Kalhan A.* Rethinking Immigration Detention / Columbia Law Review Sidebar. Vol. 110. P. 42. July 2010 // Drexel University Earle Mack School of Law Research Paper. No. 1556867. URL: https://ssrn.com/abstract=1556867
40. *Kingsbury B.* The International Legal Order. Oxford University Press, 2003. URL: https://ssrn.com/abstract=692626 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.692626
41. *Misch G.* Vorbericht. In: V, LXII.
42. *Schanck P.* Understanding Postmodern Thought and Its Implications, 65 S. CAL. L. REV. 2505, 2508 (1992).
43. *Scott-Hayward C.* Rethinking Federal Diversion: The Rise of Specialized Criminal Courts // Berkeley Journal of Criminal Law. 22(2). 47. April 28, 2017. URL: https://ssrn.com/abstract=2956021
44. *Toscano A.* Against Speculation, or, A Critique of the Critique of Critique: A Remark on Quentin Meillassoux's After Finitude (After Colletti) // The Speculative Turn: Continental Materialism and Realism / L. Bryant, N. Srnicek, G. Harman (end.) Melbourne, 2010. P. 87.
45. *Weissmann A.* Rethinking Criminal Corporate Liability / Indiana Law Journal. Vol. 82. No. 2. Spring 2007. URL: https://ssrn.com/abstract=979055

**Сведения об авторе**

**БОЧКАРЁВ Сергей Александрович** –
доктор юридических наук, научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

**Authors' information**

**BOCHKAREV Sergey A.** –
Doctor of Law, research associate, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

*ГОСУДАРСТВО И ПРАВО, 2022, № 5, с. 33–46*
*STATE AND LAW, 2022, No. 5, pp. 33–46*

## ДИСКУССИИ И ОБСУЖДЕНИЯ

*УДК 342.4*

# КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП ЕДИНСТВА СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ДАЛЬНЕЙШАЯ ЭВОЛЮЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: НА ПУТИ ОТ СУБСИДИАРНОСТИ К «ДЕМОКРАТИЧЕСКОМУ ЦЕНТРАЛИЗМУ»?

**© 2022 г. Н. М. Добрынин**

*Институт государства и права Тюменского государственного университета;*
*Федеральный исследовательский центр «Тюменский научный центр*
*Сибирского отделения Российской академии наук»*

*E-mail: belyavskaya@partner72.ru*

Поступила в редакцию 17.02.2022 г.

***Аннотация.*** Работа представляет анализ конституционных поправок, внесенных в Конституцию РФ в 2020 г. и касающихся закрепления принципа единства системы публичной власти, а также последствий их принятия для дальнейшей эволюции местного самоуправления в России. В работе отмечается воссоздание в последние годы «вертикали» власти по всей цепочке публичного управления, конституционная легитимация этих процессов в результате принятия конституционных поправок 2020 года. Обосновывается вывод о том, что дальнейшая эволюция местного самоуправления в России независимо от ее уклона в сторону вертикализации управления или расширения автономии местных сообществ должна опираться на человекоцентричные основания российской модели конституционализма и нравственные устои российского общества, которые способны стать источником достижения социальной солидарности, возрождения доверия между личностью, обществом и властью, заложить надежный фундамент для полноценной реализации «вечных» конституционных идеалов и ценностей.

***Ключевые слова:*** местное самоуправление, конституционализм, Конституция, федерализм, федеративная идея, субсидиарность, демократический централизм, бюрократизация, публичная власть, конституционные ценности.

***Цитирование:*** *Добрынин Н.М.* Конституционный принцип единства системы публичной власти и дальнейшая эволюция муниципального управления в России: на пути от субсидиарности к «демократическому централизму»? // Государство и право. 2022. № 5. С. 33–46.

**DOI:** 10.31857/S102694520019745-0

# CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF THE INTEGRITY OF PUBLIC POWER AND FURTHER EVOLUTION OF THE MUNICIPAL GOVERNANCE IN RUSSIA: ON THE WAY FROM SUBSIDIARITY TOWARDS “DEMOCRATIC CENTRALISM”?

**© 2022 N. M. Dobrynin**

*Institute of State and Law of the Tyumen State University;*
*Federal Research Center “Tyumen Scientific Center*
*Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences”*

*E-mail: belyavskaya@partner72.ru*

Received 17.02.2022

***Abstract.*** The paper represents an analysis of the amendments, which were included to the Constitution of the Russian Federation in 2020, considering of the provisions that provide for the principle of integrity of the system of public power, and of the consequences of their adoption in the context of further evolution of local self-government in Russia. It is noted that last years a "vertical" of power was re-created throughout the entire chain-line of public administration, and that these processes were constitutionally legitimated by the constitutional amendments of 2020. It is argued the conclusion that further evolution of local self-government in Russia, regardless to its trends to the side of "verticalization" or to the side of spreading autonomy, should be based on the human-focused fundamentals of the Russian constitutional model and on the ground of moral basics of the Russian people which are able to become a source of achieving of the social solidarity, revival of a trust between people and government, maintain a firm basis for a complete implementation of the "eternal" constitutional ideals and values.

***Key words:*** local self-government, constitutionalism, Constitution, federalism, federative idea, subsidiarity, democratic centralism, bureaucratization, public power, constitutional values.

***For citation:*** *Dobrynin, N.M. (2022).* Constitutional principle of the integrity of public power and further evolution of the municipal governance in Russia: on the way from subsidiarity towards "democratic centralism"? // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 33–46.

### *Конституционная модернизация 2020 года – катализатор преобразований в российской системе публичной власти: постановка проблемы*

Одной из весьма заметных новелл, появившихся в Конституции РФ в результате внесения в нее в 2020 г. обширных поправок, несомненно, выступает провозглашение конституционного принципа единства системы публичной власти, подкрепленное рядом детализирующих его положений – прежде всего об инкорпорации в эту единую систему публичной власти органов местного самоуправления.

Эта новелла, на наш взгляд, не только призвана придать оформление в конституционном тексте уже давно развивающейся в нашей стране тенденции, но и в т.ч. наметить вектор дальнейшего сопряжения различных элементов системы публичной власти: таковыми в буквальном истолковании обновленной редакции ч. 3 ст. 132 Конституции РФ выступают органы государственной власти и органы местного самоуправления.

*С одной стороны*, такое решение конституционного законодателя следует оценивать положительно: с той точки зрения, что конституционная инкорпорация и органов государственной власти, и органов местного самоуправления в единую систему публичной власти предполагает окончательное и притом вполне однозначное разрешение дискуссии об организационной обособленности местного самоуправления от системы органов государственной власти при решении различного рода публичных дел, отнесенных к ведению муниципального уровня публичной власти. Если формулировать точнее, то подобное разрешение существовавших ранее неопределенностей в рамках конституционного текста, по сути, основано на признании гомогенности природы и методов отправления в обществе любых форм публичной власти, основанных на применении (по необходимости) юридически легализованных мер принуждения.

Однако, *с другой стороны*, при всей принципиальной верности такого посыла практические эффекты ее реализации в конституционном тексте могут быть различны: в зависимости от применяемых в тексте Основного Закона формулировок, их истолкования и последующего развития в актах текущего (подконституционного) правотворчества «*гомогенизация*» различных подсистем, звеньев в рамках единой системы публичной власти может обеспечиваться различными средствами и облекаться в разные формы. Диапазон вариаций здесь весьма широк, но полярными разновидностями, на наш взгляд, в данном случае выступают достижение единства системы публичной власти посредством универсализации целеполагания и обеспечения функционального единства подсистем (т.е. в основном их координация и кооперация), *с одной стороны*, и установление субординационных форм взаимодействия звеньев (т.е. некая «*вертикаль*») – *с другой*.

В конечном счете выбор конкретных форм и методов обеспечения единства системы публичной власти становится вопросом федерализации либо дефедерализации государственного устройства – если, конечно, саму федеративную идею рассматривать в достаточной мере широко, не ограничиваясь лишь формальными и наличными признаками территориальной организации публичной власти (т.е. рассматривать федерализацию и, как следствие, федерализм как некий системообразующий принцип демократизации публичной власти применительно к различным территориальным уровням ее осуществления).

При этом в нашей стране принцип федерализма по-прежнему остается одной из ключевых конституционных ценностей, что в целом предопределяет общий вектор любых преобразований по части территориальной организации публичной власти в рамках российской модели конституционализма. Да и ст. 12 Конституции РФ, входящая в число основ конституционного строя, как известно, не подвергалась каким-либо изменениям ни в 2020 г., ни когда-либо еще со времени принятия Конституции РФ 1993 г.

Вместе с тем в отношении сферы местного самоуправления многие коллеги-конституционалисты уже достаточно давно выражают обоснованную тревогу и озабоченность, утверждая, что с течением времени данный институт всё больше превращается в конституционно зафиксированную декорацию, которая, в сущности, имеет мало общего с действительно складывающимися процессами и формами отправления публичной власти на местах – в городских и сельских поселениях, городских округах, муниципальных районах, внутригородских территориях городов федерального значения и других муниципальных образованиях страны.

Так, например, проф. А.Н. Костюков справедливо пишет: «Местное самоуправление – наиболее простая и эффективная форма самоорганизации населения для самостоятельного решения вопросов местного значения. Местное самоуправление призвано оживить гражданскую активность населения, в том числе с целью принятия публично значимых решений»[1]. И далее, опираясь на материалы социологических наблюдений, применительно к текущей ситуации в России он отмечает: «Муниципальная демократия развивается в настоящее время так, что с позицией населения в процессе управления на местном уровне практически не считаются. Непродуманные подходы к реформированию местного самоуправления обусловили отстраненность населения от осуществления муниципальной власти (как напрямую, так и опосредованно). Социологические исследования свидетельствуют о пассивности населения в реализации права на местный референдум и муниципальные выборы. Значительная часть граждан убеждена в том, что местный референдум и принятые на его основе решения малоэффективны, и их голоса не принимаются во внимание. Основными причинами неявки граждан на муниципальные выборы, по данным социологических опросов, являются: “убежденность в неспособности влиять на муниципальную власть посредством выборов”; “отсутствие среди кандидатов на статус депутата представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования человека, который бы им импонировал, которому бы они доверяли”, и “недоверие власти”»[2].

О «*перегибах*» регулятивного законодательного воздействия на сферу местного самоуправления в России пишет, к примеру, и проф. Н.Л. Пешин, который указывает: «Существует... глобальная проблема, связанная с организацией муниципальной власти. Определение данного понятия, то есть определение того, что такое “общие принципы организации местного самоуправления”, не содержится ни в Конституции РФ, ни в нормах Закона № 131-ФЗ. И поэтому давно возникла и вплоть до сегодняшнего дня подтверждается практика, в рамках которой любые положения, которые законодатель сочтет необходимым или возможным включить в нормы названного Федерального закона, автоматически становятся “общими принципами организации местного самоуправления”. Фактически же, если исходить из классического определения теории права, заключающегося в том, что принципы права – это основные, исходные цели, начала, выражающие сущность права как специфического социального регулятора, в которых выражаются и конкретизируются его сущность и социальное назначение, можно очень четко увидеть, что в нормах Закона № 131-ФЗ ***вопросам общих принципов посвящена только преамбула*** (выделено мною. – *Н.Д.*). Все остальные его положения содержат исчерпывающее, детальное регулирование тех или иных сфер организации местного самоуправления. Например, вопросы местного значения определены в главе 3 таким образом, что у органов местного самоуправления не остается ни малейшей возможности расширить их перечень. Закреплен исчерпывающий перечень видов муниципальных образований, детально прописана их компетенция, жестко закреплен перечень органов местного самоуправления, которые обязано иметь каждое муниципальное образование, и т.п.»[3].

Далее он делает вывод: «муниципальная власть должна существовать как особый публично-правовой феномен... [К]ак и государственная власть, она обеспечивает подчинение себе субъектов муниципально-правовых отношений, но при этом муниципальная власть обладает качественно отличающими ее от государственной власти признаками. Но вся та реформа, которая шла в последние годы.., направлена, по нашему мнению, именно на то, чтобы муниципальная власть перестала

[1] *Костюков А.Н.* Исчезающее народовластие... // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 61.

[2] Там же. С. 61, 62.

[3] *Пешин Н.Л.* Конституционная реформа местного самоуправления: новая (старая) модель соотношения государственной и муниципальной формы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 12. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-6-10-15

существовать в обрисованном выше виде. Муниципальная власть должна слиться с властью государственной, органы местного самоуправления должны превратиться в местные органы государственной власти. Вероятность развития именно такого сценария была давно показана и исследована, в том числе и автором этих строк...»[4].

Не углубляясь в детальный анализ приведенных выше и схожих с ними точек зрения ученых-экспертов в области муниципального права, отметим, что с учетом изложенного выше вопрос о превалирующем тренде эволюции местного самоуправления в стране (в т.ч. и в контексте реализации принятых в 2020 г. конституционных поправок) отнюдь не праздный.

*Будучи одной из форм народовластия, местное самоуправление как особый публично-правовой и общественно-политический институт формирует (и, возможно, даже в более критически значимом отношении, чем нам может казаться на первый взгляд) общий климат социально-экономических и политико-правовых процессов в государстве*.

Думается, с нами согласятся – ведь от того, как «*чувствует*» себя местное самоуправление, какова реальная конфигурация решения на местах наиболее приближенных к каждому жителю вопросов и проблем, зависит широчайший спектр элементов устойчивости и прогрессивного развития любого общества: в ряду этих элементов даже в первом приближении можно назвать доверие (и недоверие) населения к власти, удовлетворенность качеством жизни (а значит, и стремление к воспроизводству популяции), сопричастность к решению публично (или даже государственно) значимых задач, которая непосредственно влияет на процессы солидаризации и поляризации в обществе; всё в сумме – это уже, по сути, вопрос национальной безопасности и стратегии национального развития.

Вот почему представляется важным предпринять попытку дополнительной оценки тенденций, давно уже ставших явными применительно к местному самоуправлению в стране. Однако дабы эта попытка не стала тривиальной, автор считает необходимым дать релевантные оценки происходящих процессов – прежде всего с учетом наметившихся векторов имплементации конституционных поправок, принятых в 2020 г., – с точки зрения проблематики субсидиарности (и в целом федеративной идеи) во взаимоотношениях органов публичной власти различных уровней, а также в контексте весьма вероятной (или даже актуальной) дальнейшей бюрократизации власти в случае выбора в России политического курса на построение *de facto* нового «*демократического централизма*».

[4] *Пешин Н.Л.* Указ. соч. С. 14.

### *Федеративная идея и концепция субсидиарности как отправные точки территориального разделения властей в демократическом правовом государстве*

Хорошо известно и, по сути, в настоящее время общепризнанно утверждение о том, что для нашей страны с ее гигантскими пространствами, существенными различиями в климатическом и ресурсном потенциале территорий, их этническом составе и культурологической составляющей, вероятно, какой-либо иной вариант территориальной организации публичной власти, кроме федеративного, попросту нерационален.

Но считаем, многие согласятся с тем, что между ***федерализмом как образом государственного правления*** и федеративным принципом государственного устройства может существовать довольно ощутимая разница. Ведь реальное соотношение идей федерализма с другими конституционными принципами и ценностями во многом определяет как практическую состоятельность последних, так и в целом цивилизационный облик России на рубеже тысячелетий.

При этом, по нашему убеждению, стержневым элементом в интерпретации характерных черт федеративной идеи в современных условиях должен являться закрепленный в числе основополагающих конституционных ценностей многих государств (в т.ч. и унитарных по форме своего государственного устройства) принцип народовластия (принцип демократии). *Именно этот принцип – фундаментальная мировоззренческая парадигма формирования и отправления публичной власти на всём суверенном пространстве правового государства на основе всеобщего гражданского соучастия в этих процессах*.

Почему? Прежде всего потому, что *федерализм* (если говорить о нем как о реально имплементированном в конституционные практики принципе территориальной организации публичной власти безотносительно к тому, является ли рассматриваемое государство унитарным или федеративным по своей форме) служит институциональной и одновременно идеологической (аксиологической) основой реализации демократической идеи в пространственном (территориальном) аспекте жизни общества и функционирования государства.

Стало быть, конституционная идея народовластия, из которой естественным образом проистекают в т.ч. ценности разделения властей и эффективного государственного управления, вполне закономерно представляется осевым, системообразующим фактором не только понимания и интерпретации, но и поступательного развития, модернизации всей национальной модели конституционализма.

И это крайне важное, полагаем, понимание: именно такой подход позволяет рельефно воспринимать органическую взаимосвязь федеративной идеи с другими значимыми конституционными ценностями – например, с различными аспектами суверенитета, с проблематикой пределов, форм и гарантий реальности самоорганизации населения на местах (а значит, и местного самоуправления), с вопросом о допустимых границах вмешательства государства в жизнь отдельных граждан и их коллективов.

Если же более предметно говорить о соотношении современной российской модели федерализма с конституционными ценностями демократии, разделения властей и эффективного государственного управления с практических и даже праксиологических позиций, то, на наш взгляд, следует обратить внимание в первую очередь на принцип субсидиарности и связанную с ним концепцию. Он выступает прежде всего как способ сбалансированной соорганизации разных элементных уровней в пределах многоуровневой управляющей системы, но в последнее время по не вполне понятным причинам приобретает трактовку главным образом в качестве принципа, обеспечивающего бóльшую приближенность и, как следствие, вовлеченность народа в решение публично значимых дел – государственных или местных.

Хотя, как можно обоснованно полагать (ведь этому есть масса практических подтверждений), само по себе «*перекладывание*» на более «*приближенный*» к народу уровень публичной власти дел и вопросов, не представляющих «*интереса*» для более высокого уровня, на деле вовсе не означает упрочения и развития реальной вовлеченности народа в управление делами общества и государства. Особенно, если принять во внимание современные «*стандарты*» отношения к людям со стороны многих власть предержащих: когда из уст главы государства слышишь прямые воззвания не допускать чванства и хамства по отношению к людям, остается лишь сокрушенно поражаться нашим нынешним реалиям[5].

Между тем в классическом понимании принцип субсидиарности вовсе не о приближении публичной власти к населению (народу); хотя некоторые внешние аспекты реализации данного принципа, безусловно, создают такое впечатление. Однако оно является ошибочным.

Как верно отмечает М.В. Глигич-Золотарева, ссылаясь на европейских коллег-экспертов (а концепция субсидиарности была разработана и развита именно в ходе продолжающейся «федерализации» Европейского континента), «постулируя данный принцип, часто забывают о том, что идеология субсидиарности построена на противостоянии и взаимодействии двух принципов осуществления полномочий:

- принципа низшего уровня;
- принципа лучшего уровня.

А принцип лучшего уровня – "отдай другим то, что не можешь сделать сам" – подразумевает осуществление полномочий на уровне, где это может быть сделано лучшим и наиболее эффективным образом. В противном случае, никакая субсидиарность не работает. И очень часто, особенно в России, низший уровень и лучший уровень – совершенно разные уровни публичной власти»[6].

Отсюда самым естественным образом вытекает ключевая проблема реализации федеративной идеи в современных условиях: это проблема поиска баланса между централизацией и децентрализацией власти. Очевидно, что многовекторные процессы централизации и децентрализации власти характеры для всех без исключения государств; они протекают постоянно – так, что порой практически в режиме реального времени можно наблюдать за трансформациями, происходящими в этом контексте и в поле деятельности публичной власти, и в жизни общества в целом.

Для России, с её многовековой историей унитаризма, самодержавия и имперского правления территориями, а также с учетом, в сущности, укоренившейся сегодня «*вертикали*» власти обозначенная выше проблема централизации и децентрализации власти, особенно с учетом формального сохранения в Конституции РФ федеративной идеи (на фоне трансформаций, происходящих как в подсистеме муниципального управления, так и на уровне субъектов Российской Федерации), приобретает особую значимость: до сих пор остается не до конца выясненным, является ли федерализм (в его широком, онтологическом понимании) единственной приемлемой формой эволюционного развития конституционной модели Российского государства или же более приемлема всё же унитарная идея.

Ростки этих сомнений, колебаний во мнениях и ценностях, безусловно, произрастают из того обстоятельства, что Россия на протяжении подавляющей части своей истории всё же была унитарным государством, а первый опыт федерализации явился лишь некоторым ответом (притом, весьма

[5] См.: *Астафурова К.* Путин потребовал от властей исключить чванство и хамство к гражданам. URL: https://www.rbc.ru/politics/19/07/2019/5d31c6cc9a7947fd7d60e3f3 (дата обращения: 01.03.2022).

[6] *Глигич-Золотарева М.В.* Пределы децентрализации // Федерализм. 2015. № 4 (80). С. 91.

ущербным ответом) большевиков на нерешенность национального вопроса и статуса имперских окраин в позднюю эпоху российского царизма.

Добавить к этому следует и крайне негативный опыт внедрения в России методом «*шоковой терапии*» идей федерализма в 1990-е годы (по западным образцам), что в условиях резкой смены социальных парадигм под лозунгами свободы, равенства и «*братства*» лишь усиливало разбалансировку и демонтаж остатков системы государственного управления страной (вплоть до открыто сепаратистских выступлений и сопровождавшихся военными действиями кампаний по провозглашению независимости отдельных составных частей Российской Федерации).

Полагаем, что имеет смысл дополнительно проанализировать, так ли уж плоха федеративная идея для России и действительно ли нам так необходима именно «*вертикаль*».

### *Почему федерализм?*

В силу отмеченных нами выше причин (которые условно можно назвать «*тяжелым наследием*» 1990-х годов) период истории современной России в начале 2000-х годов был в значительной степени ознаменован необходимостью преодоления наиболее острых кризисных явлений. В этих условиях естественным образом возник вопрос о выборе курса дальнейшего развития страны, укрепления и совершенствования основ российской государственности, которые получили свое закрепление в Конституции РФ 1993 г. В данном контексте одним из наиболее ярких ориентиров, который, как представляется, во многом обусловил выбор руководством страны политического и идеологического векторов, стало научное и творческое наследие видного русского философа И.А. Ильина[7], отвергнутое советской властью и преданное ею забвению.

Однако то, что политико-социальный курс России в те годы был сориентирован на идеи И.А. Ильина, само по себе не было обусловлено лишь отрицанием советской модели государственного и общественного строительства на основе обращения к консервативным воззрениям дореволюционного периода: произведения И.А. Ильина, будучи созданными в первой половине XX столетия, по нашему убеждению, с необыкновенной точностью отражают те события, с которыми столкнулось государство на историческом рубеже перехода от советского строя к новому конституционному строю. Выводы же, сделанные этим ученым, не опровергаются, а напротив, находят подтверждение и в наши дни, когда научное сообщество располагает значительно более широким методологическим инструментарием.

При этом ценность идей И.А. Ильина применительно к обсуждаемой в настоящей работе проблеме дальнейшей эволюции местного самоуправления в нашей стране (как одной из ипостасей федеративной идеи) в фокусе различных аспектов демократии, разделения властей и эффективности публичного управления состоит в том, что государство в целом, а также внутригосударственные и межгосударственные отношения ученый ставил на рациональную основу, опираясь на правосознание конкретного индивида, групп индивидов, общества.

*Правосознание*, в свою очередь, выражает восприятие и понимание индивидами естественно-правовых начал, справедливости, общей цели, объединяющей их в различные сообщества. В преломлении сквозь призму современных реалий эта методология представляется по-прежнему крайне перспективной в качестве теоретико-правового и идеологического базиса для эффективной модернизации российской государственности.

Раскрывая концептуальные подходы к восприятию и оценке федеративной идеи, первое, что констатирует И.А. Ильин, это неудовлетворительное состояние учения о федерализме, особенно той его части, которая лежит в «*зоне ответственности*» отечественных мыслителей: «Большинство наших доморощенных федералистов имеет лишь смутное понятие о предмете своих мечтаний: они не понимают – ни юридической формы федерации, ни условий возникновения здорового федерализма, ни истории федеративной государственности. Видят во всем этом некую завершительную форму “политической свободы”, которая якобы должна всех удовлетворить и примирить; и по старой русской привычке решают: “чем больше свободы, тем лучше!”»[8].

Обозначенная мысль И.А. Ильина созвучна позиции, высказанной его коллегой по Московскому университету А.С. Ященко еще в 1912 г.[9]: «Мы не знаем ни одной русской попытки дать хотя бы приблизительно самостоятельное построение федеративной теории»[10].

И.А. Ильин, анализируя юридическую природу федерации, отмечает: «В науке государственного права федерацией называется союз государств,

[7] См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 г. // Росс. газ. 2005. 26 апр.; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 10 мая 2006 г. // Росс. газ. 2006. 11 мая; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. // Росс. газ. 2014. 5 дек.

[8] *Ильин И.А.* Что такое федерация? // Ильин И.А. Наши задачи: статьи 1948–1954 гг. М., 2008. Т. 1. С. 228 (далее – Наши задачи...).

[9] Работы И.А. Ильина, содержащие рассматриваемые размышления о федерализме, датированы 1949–1951 гг.

[10] *Ященко А.С.* Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912. С. 77.

основанный на договоре и учреждающий их законное, упорядоченное единение. Значит, федерация возможна только там, где имеется налицо несколько самостоятельных государств, стремящихся к объединению. ***Федерация отправляется от множества и идет к единению и единству. Это есть процесс отнюдь не центробежный, а центростремительный. Федерация не расчленяет (не дифференцирует, не разделяет, не дробит), а сочленяет (интегрирует, единит, сращивает)*** (выделено мною. – *Н.Д.*)»[11].

Исторически федерация всегда образовывалась из союза малых государств – таково, полагал И.А. Ильин, типичное возникновение классического федеративного государства: снизу – вверх, от малого – к большому, от множества – к единству. Федеральные конституции устанавливают меру самостоятельности членов федерации – обычно во всем, что касается их местных дел и что не опасно для единства. Возможности союзного государства по превышению своей компетенции и вмешательству в местные дела строго ограничены. Отсюда идея федерализма, по Ильину, получает помимо своего главного, объединяющего и центростремительного значения еще и обратный оттенок: «неугасшей самобытности частей, их самостоятельности в законных пределах, их органической самодеятельности в недрах большого союза»[12]; ***это, по нашему убеждению, явственнее всего обнаруживает, маркирует имманентную связь федеративной идеи с демократическим принципом организации и отправления публичной власти***.

*Классическая федерация, по мнению И.А. Ильина, есть пример государства-корпорации, соединяющей (в т.ч. посредством самоорганизации) разрозненные части государства в единое целое*.

И.А. Ильин, *подводя итог своему исследованию вопроса о федерализме*, делал вывод о наличии у федеративного строя «*необходимых государственных и духовных предпосылок* (курсив мой. – *Н.Д.*)».

Если же в соответствующем государстве этих жизненных предпосылок не сложилось, там, по Ильину, введение федерации неминуемо вызовет «*вечные беспорядки, нелепую провинциальную вражду, гражданские войны, государственную слабость и культурную отсталость народа* (курсив мой. – *Н.Д.*)»[13].

И.А. Ильин в числе жизненных предпосылок или, иными словами, «*основ*» федерации называл следующие[14].

***Во-первых,*** наличие у истоков федерации нескольких самостоятельно оформленных государств, каждое из которых является более или менее самостоятельным и готовым отстаивать свою независимость: «Политические амебы, кочевые пустыни, фиктивные “якобы-государства”, вечно мятущиеся и политически взрывающиеся общины... – не могут федерироваться... Заключать с ними договор было бы нелепым делом: они подлежат не федерации, а культурной оккупации и государственному упорядочению».

***Во-вторых,*** стоящие у истоков федерации государства должны быть сравнительно невелики, настолько, чтобы единое из них вновь возникающее государство «имело жизненно-политический смысл»: «Чем больше территория, чем многочисленнее население, чем разнообразнее составляющие его народы, чем сложнее и крупнее державные задачи – тем труднее осуществить федеративную форму государства... И потому есть условия, при которых требование федерации равносильно началу... расчленения».

***В-третьих,*** договаривающиеся государства должны реально нуждаться друг в друге – и стратегически, и хозяйственно, и политически, причем важен именно факт осознания протосубъектами федерации этой нужды: «Там, где центробежные силы превышают центростремительные и где малые государства неспособны к объединению, там ищут спасения не в федеративной, а в унитарной форме».

***В-четвертых,*** наличие высокого уровня правосознания: «Есть государственные формы, осуществимые при примитивном, наивном и шатком правосознании. Так, унитарное государство гораздо меньше зависит от уровня народного правосознания, чем федеративное; авторитарное государство гораздо меньше вовлекает граждан в свое строительство, чем демократическое. Но именно ***поэтому федерация и демократия возможны только там, где в народе воспитано чувство долга, где ему присущи свободная лояльность, верность обязательствам и договорам, чувство собственного достоинства и чести и способность к общинному и государственному самоуправлению*** (выделено мною. – *Н.Д.*)».

***В-пятых,*** федерация возможна только там, где народу присущи искусство соглашения и дар политического компромисса: «Нет их и все будет

[11] *Ильин И.А.* Указ. соч. Т. 1. С. 228.

[12] Там же. С. 229, 230.

[13] *Ильин И.А.* О псевдофедерациях // Ильин И.А. Наши задачи... Т. 1. С. 235.

[14] См.: *Ильин И.А.* Жизненные основы федерации // Там же. С. 240–243.

завершаться “драками новгородского веча”... (или же, соответственно, – гражданскими войнами)».

Наконец, ***в-шестых,*** амбициозность и масштабность задач, стоящих перед федеративной формой государственного устройства, неизбежно требует сильной власти в федеративном государстве. «*Корпоративное*» начало, заложенное в основу создания добровольного (по Ильину, – не иначе!) федеративного союза, усложняет миссию власти за счет необходимости отыскания разумного баланса между решением общефедеральных вопросов в центре и сохранением на местах самобытности образовавших федерацию субъектов, поскольку достойное несение этой миссии и есть залог сохранения федерации.

Как видно из вышеизложенного, контекст философских и научных взглядов И.А. Ильина очевидным образом коррелирует с современными реалиями российской государственности, исканиями того оптимального соотношения права, государственной власти и самоуправления на местах, которые не прекращаются в нашем обществе на протяжении уже без малого 30 лет.

Ряд важнейших принципов и идей, которые могут быть почерпнуты из научно-философского наследия И.А. Ильина, по сути, образуют столь необходимый ныне фундамент мировоззренческой, духовно-ценностной парадигмы российского ***федерализма как образа государственного правления***, *который не только должен, но и может развиваться единственно лишь в органичном соединении с ценностями народовластия (демократии), разделения властей и поступательного роста эффективности публичного управления*.

При этом особо отметим, что идея народовластия (демократии), имманентно включаемая либеральными идеологами в основание любых процессов децентрализации, в действительности не имеет ничего общего с мыслью о том, что федерализм жизнеспособен лишь при условии предоставления максимальной политической самостоятельности составным частям федерации и, далее (ниже), местным сообществам.

В действительности ***федерализм как образ государственного правления*** *жизнеспособен тогда и постольку, когда и поскольку в распределении публичной власти между федеральным центром, субъектами федерации и муниципальными сообществами имеется необходимый – конституционно взвешенный – баланс*, и достигнутое тем самым равновесие поддерживается и разделяется таким количеством участников общественно-политического процесса, при котором доля «*несогласных*» является социально незначимой и стремится к нулю.

### *Несколько тезисов о «вертикали», бюрократизации власти и последствиях «ручного управления»*

Следует признать, соглашаясь с мнениями коллег-экспертов в области муниципального права, приведенными в начале данной работы, невозможно отрицать, что в нашей стране в сфере правового регулирования местного самоуправления (если, в сущности, еще допустимо оперировать именно этим понятием в контексте складывающихся реалий) еще и до принятия в 2020 г. обсуждаемых здесь конституционных поправок отчетливой стала тенденция по встраиванию муниципального уровня управления в единую вертикаль власти.

Профессор В.Д. Зорькин незадолго до обнародования Президентом РФ В.В. Путиным инициативы по внесению широкого блока поправок в Конституцию РФ, писал в одной из своих работ: «Разумеется, у нашей Конституции есть недостатки... Конструкция ст. 12 Конституции дает повод к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти (в том числе представительным органам государственной власти), в то время как органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации. <...>. Недостатки существуют и в разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами»[15].

Президент РФ, в свою очередь, в октябре 2019 г. на одном из обсуждений, освещавшихся в прессе, выразил следующую точку зрения на проблемы координации между органами государственной власти и органами местного самоуправления: «Нужно как-то скоординировать деятельность всех уровней власти: муниципальную и государственную. Нужно, чтобы все-таки хоть в чем-то была какая-то вертикаль, чтобы все это эффективно функционировало...»[16].

Таким образом, закономерно, что с принятием в 2020 г. поправок в Конституцию РФ отмеченная выше тенденция не только получила конституционное оформление и легитимацию, но и была подкреплена «*заделом*» для ее дальнейшего усиления посредством подконституционного нормотворчества.

Озабоченности, вызываемые данным обстоятельством, по большей части очевидны и известны. Ключевой из них, на наш взгляд, выступает

[15] *Зорькин В.Д.* Буква и дух Конституции // Росс. газ. 2018. 10 окт.

[16] Путин: вертикаль между местной и госвластью должна быть, но в рамках Конституции // Официальный Интернет-портал ТАСС // https://tass.ru/politika/7027947 (дата обращения: 01.03.2022).

проблема бюрократизации власти и дальнейшее упрочение практик т.н. «*ручного управления*».

Полагаем, размышляя над обозначенной выше проблемой, будет уместным привести ряд суждений проф. С.А. Авакьяна: «Любой ветви власти – законодательной, исполнительной, судебной – неизбежно грозит со временем бюрократизация. Ее проявления заключаются в следующем: забота о себе и расширение своих льгот; увеличение круга своих прав, с одной стороны, и стремление сбросить "трудные" полномочия на чужие плечи – с другой; попытка уйти от ответственности перед другими органами и тем более народом... В итоге, какие бы прекрасные ни были идеи конституции, пришедшие к власти депутаты и чиновники создадут свой "конституционализм". Его основные проявления будут состоять в том, чтобы законодательный орган власти наполнить депутатами, которых быстро могут сделать послушными, "карманными", чтобы аппарат исполнительных органов пополнялся себе подобными, претендент на должность уже на стадии приема на работу был готов стать частью корпоративного сообщества, чьи интересы выше чаяний простых людей.., для двух этих категорий будет совсем неплохо, если в судьи придут слабые профессионально люди...»[17].

От себя добавим, что, безусловно, хотя коллега-ученый рассуждает в данном случае с позиций «*классического*» подхода к разделению властей (упоминает три ветви власти), все сформулированные им тезисы, по нашему мнению, вполне применимы и к т.н. разделению властей по вертикали (когда речь идет о распределении властных функций и полномочий между центром и местами).

Значимым в понимании феномена и негативных аспектов бюрократизации власти при выстраивании и укреплении управленческой вертикали является тезис о том, что, в сущности, бюрократизация проявляется и усиливается тем больше, чем более явно и остро в обществе присутствует проблема доверия – в ее широком измерении, включая и вопросы доверия народа (населения) к власти.

В сущности, этот тезис и объясняет, почему проф. А.Н. Костюков, чьи наблюдения были приведены в начале данной работы, также апеллирует к результатам социологических опросов по поводу оценки гражданами собственной вовлеченности в решение местных дел, в которых одними из наиболее частых ответов респондентов являются ссылки на недоверие (в том или ином виде) к действующей власти[18].

Но чем острее в обществе кризис доверия, тем более сложные процедуры функционирования публичной власти требуются в попытке предотвратить возможный рост личностного начала в осуществлении властных полномочий, минимизировать, а то и вовсе устранить проявление субъективного при осуществлении государственных функций. При этом всем давно известно, что подобная ситуация – тупиковая по своей сути: ведь одним из механизмов, гарантирующих надлежащее отправление публичной власти, является контроль, но при этом очевидно, что за «*первым*» контролёром можно тоже устанавливать контроль, как и за «*вторым*» контролёром, и за «*третьим*». Всё это в конечном счете превращает механизм осуществления публичной власти в бег по замкнутому кругу, выхолащивает саму суть реализации властных полномочий – с позиций их взаимосвязи с правовыми ценностями, а в крайнем проявлении – и вовсе приводит к параличу публичного управления.

В этой связи в области государственно-правовых наук давно уже доказана и стала аксиомой истина о том, что устроение государства в целях наилучшего обеспечения общего блага должно быть таким, чтобы оно эффективно исключало *излишнюю* бюрократизацию публичной власти; ведь очевидным является то, что бюрократизация публичной власти не только сама по себе имеет больше «*минусов*», нежели «*плюсов*», но и в крайнем своем проявлении открывает путь вообще к узурпации власти одним лицом (или немногими) – как показано выше, власть объективно не может осуществлять эффективный контроль в отношении себя самой.

Самостоятельными проблемами для анализа в данном контексте выступают такие явления, *как сращивание власти с крупным капиталом* (что неизбежно ведет к олигархизации публичного управления), а также *т.н. «приватизация государства»* (о ней говорят, когда имеют в виду ситуацию монетизации властных полномочий должностным лицом в собственных корыстных интересах или в интересах своего окружения).

В этой связи весьма актуальным выглядит мнение проф. Г.Г. Арутюняна: «"Корпоративная демократия" (олигархизация всех ветвей власти) более опасна для общественной системы, чем тоталитарная система, которая имеет свои определенные правила, несмотря на то что по своей сути также носит иррациональный характер. Однако последняя не построена на искаженных в общественной практике конституционных ценностях. Основная угроза корпоративной демократии заключается именно в том, что демократические ценности последовательно деформируются и впоследствии мутируют, теряют значение, становятся для общества

[17] *Авакьян С.А.* Конституционализм и бюрократизация публичной власти // Вестник Московского ун-та. Сер. 11. Право. 2014. № 1. С. 64.

[18] См.: *Костюков А.Н.* Указ. соч. С. 61, 62.

не только неприемлемыми, но и опасными»[19]. В таких условиях индивид выступает не как «договорной субъект со своими естественными правами, а как зависящее от воли и подаяния работодателя средство производства»[20]. Далее ученый справедливо подчеркивает: «Это качество, характерное для феодальных общественных отношений, ***приобретает новую форму и окраску в демократической упаковке в условиях квазиконституционализма*** (выделено мною. – *Н.Д.*)»[21].

Одной из наибольших опасностей «*корпоративной демократии*» является также то, что ценности, попавшие под воздействие мутации, становятся воспроизводимыми и по мере постепенного прогрессирования этой ситуации исключают восстановление жизнеспособности системы естественным путем, а истинные ценности становятся невостребованными. «Тотальная олигархизация властей приводит к тотальной криминализации социальной системы, особенно в тех случаях, когда самыми богатыми людьми в государстве становятся высшие государственные чины и политическая элита посредством теневых отношений с бизнес-средой»[22].

Представляется, что недопущение олигархизации легче, чем ее преодоление. Последнее требует огромных усилий, времени и серьезной реставрации деградировавших реалий. Для недопущения олигархизации необходима последовательность в конституционализации общественных отношений, в т.ч. и путем преодоления коллизий между конституцией страны и правореализационной практикой в целом.

Уверены, что основной путь здесь один, и он, в сущности, известен: ***обеспечение реального разделения властей, одним из значимых факторов и условий которого как раз выступают верификация истинности и последовательная имплементация федеративной идеи*** – в ее широком, экзистенциальном значении, когда, по сути, второстепенным становится то, каким государство является по форме – унитарным или федеративным, а во главу угла ставится федерализм как метод (и как философия) государственного правления. Это в т.ч. означает *необходимость (и онтологически обусловленный детерминизм) синонимичного восприятия федеративной идеи, с одной стороны, и принципа субсидиарности как главенствующего условия рационального распределения власти между центром и местами – с другой*.

Разумеется, при условии корректной трактовки этого принципа в его двуедином прочтении: в качестве критерия «*низшего*» (наиболее близкого к населению) и одновременно лучшего уровня управления.

### *Заключение: апологетика местного самоуправления в перекрестье «вечных» конституционных идеалов и ценностей*

Обсуждение перспектив института местного самоуправления в современной России на фоне принятия в 2020 г. конституционных поправок и в контексте по-прежнему провозглашенной в Конституции РФ федеративной идеи, предстающей в качестве прежде всего концентрированного выражения принципа субсидиарности в отправлении публичной власти на разных уровнях управления, неизбежно побуждает к рассмотрению проблематики местного самоуправления в нерасторжимой связи с другими фундаментальными конституционными ценностями – «*вечными*» конституционными идеалами, если обратиться к фигуральному выражению проф. Н.С. Бондаря[23].

Такой подход не только оправдан, но и объясним по меньшей мере с точки зрения формальной логики: ст. 12 Конституции РФ, устанавливающая базовые параметры функционирования местного самоуправления в стране, включена в число основ конституционного строя России, в связи с чем *местное самоуправление уже само по себе надлежит рассматривать в качестве конституционной ценности того же порядка, что и демократия, высшая ценность человека, достоинство личности, правовое государство, федерализм, разделение властей, незыблемость суверенитета страны и ряд других*.

В силу включения базовой нормы о местном самоуправлении (и его критически значимых признаках) в главу об основах конституционного строя России данные конституционные положения не только по-прежнему находятся в составе конституционного текста, не только не претерпели никаких изменений со времени принятия Конституции в 1993 г., но и имеют приоритетный характер по отношению к нормам, включенным в гл. 3–8 Конституции РФ.

Восприятие института местного самоуправления в качестве интегральной, неотъемлемой составляющей общей парадигмы российского конституционализма вполне естественным образом

[19] *Арутюнян Г.Г.* Современный конституционализм: парадигмы реальности и вызовы // Современный конституционализм: вызовы и перспективы: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14–15 ноября 2013 г.) / отв. ред. В.Д. Зорькин. М., 2014. С. 33.

[20] Там же.

[21] Там же.

[22] Там же.

[23] См.: *Бондарь Н.С.* «Вечные» конституционные идеалы: насколько они неизменны в меняющемся мире? // Государство и право. 2020. № 6. С. 20–34.

приводит к выводу о том, что в сфере местного самоуправления (подобно тому, как в капле воды отражается всё то, что отражается и в целом на водной глади) мы можем наблюдать абсолютно те же сильные и слабые стороны, которые свойственны отечественной модели конституционализма в ее общем, всеобъемлющем масштабе.

Соответственно, и существующие сегодня острейшие проблемы российского конституционализма, порожденные сохранением онтологического разрыва между сущим и должным, закономерным образом оказывают непосредственное влияние на то, каким мы должны были бы видеть местное самоуправление в стране и каким мы его видим на самом деле.

Выше нами уже формулировалась мысль о том, что последние конституционные поправки не только фиксируют накопленный в последние два десятилетия опыт конституционного развития, но и намечают контуры, тенденции дальнейших общественно-политических преобразований в России.

Какими будут в конечном счете эти преобразования? Насколько они укрепят «*вечные*» конституционные идеалы и ценности или, напротив, их трансформируют? Поиск ответов на подобные нетривиальные вопросы, на наш взгляд, составляет одну из приоритетных задач отечественной науки конституционного права на современном этапе.

Многие, в т.ч. и авторитетные коллеги-конституционалисты, подчеркивают, что последние внесенные в Конституцию РФ поправки усиливают конституционные гарантии личности в аспекте провозглашения особой заботы государства о детях, семье, традиционных ценностях, о развитии сферы социального обеспечения граждан и т.д. Но не меньшее (а возможно, и большее) число сограждан задаются вопросом: а прежний текст Конституции разве не позволял проводить соответствующую государственную политику, закреплять и обеспечивать требуемые гарантии личности, развивать социальную сферу и повышать уровень социального обеспечения нуждающихся? Или иначе: не являются ли все эти поправки только камуфляжем лишь для одной из них – той, о которой официальные власти не очень стремятся говорить вслух?

Бесспорно, что для исследований сугубо юридического профиля прямая оценка подобных тезисов и аргументов представляется неприемлемой, ведь с формальной точки зрения всё в этом вопросе, имея в виду смысл последних конституционных поправок и процедуру их внесения, в целом выглядит отвечающим *букве* российских законов (да и Конституционный Суд РФ авторитетно подтвердил данное соответствие в своем Заключении № 1-З[24]).

Но справедливо и другое: современное правоведение вбирает в себя и такое направление, как юридическая социология. Это означает, что скепсис, сомнения сограждан, сходные с обозначенными выше риторическими вопросами, в нашем обществе имеют под собой вполне очевидные основания как в общесоциальном, так и в *правовом* контекстах (если отталкиваться от давно уже дискутируемых в отечественной юридической науке отличий между правовым и неправовым законами); причем данные основания очевидны именно с обывательской, общегражданской точки зрения, а не с позиций строгих юридических догм и канонов.

Все сомнения подобного толка коренятся в коллективном травматичном опыте российского общества, который (в ретроспективе по меньшей мере последних трех десятилетий) всегда был связан с несбывшимися ожиданиями людей, завуалированным, а подчас и неприкрытым невыполнением обещаний со стороны властей, вопиющими фактами незаконного обогащения отдельных лиц, попрания базовых правовых принципов и откровенными нарушениями основных прав личности.

Весьма неприглядная картина сохраняющегося по сей день онтологического разрыва между конституционным должным и реалиями общественно-политической жизни даёт поводы вполне резонно утверждать: все существующие в России социальные проблемы, как, впрочем, и отдельные людские беды, проистекают вовсе не из текста Конституции и чаще всего не из текста российских законов, а коренятся в ответе на вопрос о том, ***кто, во имя чего и каким образом отправляет публичную власть*** – реализует Конституцию страны и законы, формируя тем самым подлинную картину социального бытия.

Считаем, что нельзя в этом контексте не обратиться вновь к уже приводившемуся выше весьма глубокому замечанию проф. С.А. Авакьяна: «*какие бы прекрасные ни были идеи конституции, пришедшие к власти депутаты и чиновники создадут свой "конституционализм"* (курсив мой. – *Н.Д.*)»[25].

---

[24] См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 г. № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12, ст. 1855.

[25] *Авакьян С.А.* Конституционализм и бюрократизация публичной власти. С. 64.

Узкое понимание конституции страны (в качестве основного закона государства, т.е. именно в качестве формально выраженного акта конституционного законотворчества), конечно, даёт массу поводов как для критики внесенных в нее поправок, так и для громогласного «*ликования*» по поводу различных идей и «*духовных скреп*», наконец (!) нашедших своё закрепление в тексте Конституции РФ.

Давайте согласимся, что не в тексте дело. Широкий, если уместно так выразиться, ***государственнический взгляд на конституцию страны***, ориентирующий на экзистенциально-онтологическое понимание в качестве таковой именно всего наличного государственного устроения[26], ***побуждает к оценке последних внесенных в российскую Конституцию поправок и соответствующих конституционных новелл не в частностях (по отдельности), а в их совокупном значении и соотношении***, *с позиций влияния их на целостную картину реального конституционализма в современной России*.

По справедливому утверждению проф. Н.С. Бондаря, «господствующие в общественном сознании оценки конституции, уровень конституционной культуры в обществе и государстве, действенность идей конституционализма определяются в своей основе не самим по себе фактом наличия или отсутствия в государстве юридической конституции (основного закона) и даже не ее "возрастом" – есть значительно более важные, глубинные – социокультурные – истоки конституционализма»[27].

Стало быть, если сейчас в нашей стране по-прежнему (спустя почти три десятилетия после принятия действующей Конституции и несмотря на внесенные в 2020 г. значимые поправки) определенные конституционные положения так и остаются нереализованными, то главные причины подобной ситуации следует искать, подчеркнем, отнюдь не в тексте Основного Закона государства, а смотреть на данную проблему намного более широко – ***прежде всего с позиций дискурса реальной имплементации «вечных» конституционных идеалов, т.е. с позиций вопроса о конституционных ценностях и их реальном претворении в жизнь***: «сама постановка вопроса о "вечных", неизменных конституционных идеалах, ценностях подразумевает прежде всего уяснение глубинных философско-правовых, мировоззренческих начал современного конституционализма <...> специфическое, не только формально-юридическое, но и социально-политическое, социокультурное значение приобретает учет контекста реализации, охраны и, в особенности, развития фундаментальных конституционных идеалов, причем как на законодательном уровне, так и в практике конституционного судопроизводства»[28].

Думается, что сегодня, как и три десятилетия назад, наша главная задача по-прежнему состоит в том, чтобы глубоко и продуманно, с учетом исторической судьбы и культурно-цивилизационных особенностей российского общества ***в достаточной степени развить те базовые ценности, нашедшие закрепление в Конституции РФ, которые образуют прочный и неприкосновенный фундамент общественного согласия и социальной солидаризации***.

При этом важно обратить внимание на то, что ст. 2 Конституции РФ содержит ключевое суждение о правовых ценностях современной России: имеющими высшее значение ценностями признаны человек, его права и свободы; и это обстоятельство решительно предопределяет человекоцентричную идею, лежащую как в основании правовой системы страны, так и вообще парадигмы любых прямых и обратных взаимодействий по линии «*государство – общество – личность*».

В этом смысле комплексная оценка феноменологических характеристик конституционализма – в любой стране и в любой исторический промежуток времени – не может состояться в отрыве от взаимосвязанных аспектов философии современного права: проблематики нравственных оснований правовой жизни, общих гуманистических представлений о правах и свободах личности, ее обязанностях и долге, оценки правовой культуры общества и бытующего в нем массового правосознания.

Собственно, все эти непростые моменты и формируют в целом структуру и соотношение реальных общественных практик, предопределяют актуальные векторы правовой модернизации нашей страны на текущем этапе ее государственно-правовой эволюции: «вне зависимости от тех или иных подходов все мы знаем, что означают отсутствие в обществе и государстве конституционализма и, соответственно, конституционной законности, конституционного правопорядка... И это не случайно: *слишком высок в понятии конституционализма удельный вес того, что проявляется не столько на уровне юридических знаний, сколько на уровне веры, убеждений, обычаев, традиций, нравственных и этических представлений о справедливости и правде* (курсив мой. – *Н.Д.*)»[29].

---

[26] Понятие о конституции, как известно, тесно связано своей семантикой с латинским словом "constitutio", которое в основном своем значении переводится на русский язык как «устроение», «уклад».

[27] *Бондарь Н.С.* Судебный конституционализм: доктрина и практика. 2-е изд., перераб. М., 2016. С. 44.

[28] *Бондарь Н.С.* «Вечные» конституционные идеалы: насколько они неизменны в меняющемся мире? С. 21, 23.

[29] *Бондарь Н.С.* Судебный конституционализм: доктрина и практика. С. 25.

* * *

По нашему глубокому убеждению, именно такой методологический подход должен быть положен в основу выбора дальнейшей *реальной* траектории развития местного самоуправления в России.

И с этих позиций не столь уж и принципиально, будет ли оно основано на идеях субсидиарности (в их трактовке, принятой в Западной Европе) или станет прообразом нового «*демократического централизма*»: текст Конституции РФ, как было показано выше, довольно гибок в плане допустимых интерпретаций заложенных в нем смыслов.

Важно другое: чтобы самоуправление по-прежнему оставалось именно *само*управлением (не допускало отчужденности от людей, различных социальных групп и общественных структур), а формы, способы и результаты функционирования этого института были изначально и всецело нацелены во благо человека и страны.

И это уже вопрос не интерпретации смыслов конституционного текста, отличающихся подвижностью и гибкостью, а уяснения и претворения в жизнь подлинного содержания неизмеримо более устойчивых и отличающихся «*гранитной*» твердостью конституционных ценностей, «*вечных*» конституционных идеалов.

Ведь, в сущности, полноценная реализация правового потенциала Конституции РФ 1993 г. – ***«это вопрос о разумных и эффективных пределах, формах и способах адаптации высоких образцов современного конституционализма к очень сложным реалиям нашей российской жизни*** (выделено мною. – *Н.Д.*)»[30].

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ


1. *Авакьян С.А.* Конституционализм и бюрократизация публичной власти // Вестник Московского ун-та. Сер. 11. Право. 2014. № 1. С. 64.
2. *Арутюнян Г.Г.* Современный конституционализм: парадигмы реальности и вызовы // Современный конституционализм: вызовы и перспективы: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14–15 ноября 2013 г.) / отв. ред. В.Д. Зорькин. М., 2014. С. 33.
3. *Астафурова К.* Путин потребовал от властей исключить чванство и хамство к гражданам. URL: https://www.rbc.ru/politics/19/07/2019/5d31c6cc9a7947fd7d60e3f3 (дата обращения: 01.03.2022).
4. *Бондарь Н.С.* «Вечные» конституционные идеалы: насколько они неизменны в меняющемся мире? // Государство и право. 2020. № 6. С. 20–34.
5. *Бондарь Н.С.* Судебный конституционализм: доктрина и практика. 2-е изд., перераб. М., 2016. С. 25, 44.
6. *Глигич-Золотарева М.В.* Пределы децентрализации // Федерализм. 2015. № 4 (80). С. 91.
7. *Зорькин В.Д.* Буква и дух Конституции // Росс. газ. 2018. 10 окт.
8. *Зорькин В.Д.* Проблемы конституционно-правового развития России (к 20-летию Конституции Российской Федерации) // Современный конституционализм: вызовы и перспективы: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14–15 ноября 2013 г.) / отв. ред. В.Д. Зорькин. М., 2014. С. 6–8.
9. *Ильин И.А.* Жизненные основы федерации // Ильин И.А. Наши задачи: статьи 1948–1954 гг. М., 2008. Т. 1. С. 240–243.
10. *Ильин И.А.* О псевдофедерациях // Ильин И.А. Наши задачи: статьи 1948–1954 гг. М., 2008. Т. 1. С. 235.
11. *Ильин И.А.* Что такое федерация? // Ильин И.А. Наши задачи: статьи 1948–1954 гг. М., 2008. Т. 1. С. 228–230.
12. *Костюков А.Н.* Исчезающее народовластие... // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 61, 62.
13. *Пешин Н.Л.* Конституционная реформа местного самоуправления: новая (старая) модель соотношения государственной и муниципальной формы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 12, 14. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-6-10-15
14. Путин: вертикаль между местной и госвластью должна быть, но в рамках Конституции // Официальный Интернет-портал ТАСС // https://tass.ru/politika/7027947 (дата обращения: 01.03.2022).
15. *Ященко А.С.* Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912. С. 77.


## REFERENCES


1. *Avakyan S.A.* Constitutionalism and bureaucratization of public power // Herald of the Moscow University. Ser. 11. Law. 2014. No. 1. P. 64 (in Russ.).
2. *Arutyunyan G.G.* Modern constitutionalism: Paradigms of reality and challenges // Modern constitutionalism: challenges and prospects: materials of the International Scientific and Practical Conference dedicated to the 20th anniversary of the Constitution of the Russian Federation (St. Petersburg, November 14–15, 2013) / res. ed. V.D. Zorkin. M., 2014. P. 33 (in Russ.).
3. *Astafurova K.* Putin demanded that the authorities exclude arrogance and rudeness to citizens. URL: https://www.rbc.ru/politics/19/07/2019/5d31c6cc9a7947fd7d60e3f3 (accessed: 01.03.2022) (in Russ.).
4. *Bondar N.S.* "Eternal" constitutional ideals: how unchangeable are they in a changing world? // State and Law. 2020. No. 6. P. 20–34 (in Russ.).
5. *Bondar N.S.* Judicial constitutionalism: doctrine and practice. 2nd ed., rev. M., 2016. P. 25, 44 (in Russ.).


[30] *Зорькин В.Д.* Проблемы конституционно-правового развития России (к 20-летию Конституции Российской Федерации) // Современный конституционализм: вызовы и перспективы: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14–15 ноября 2013 г.) / отв. ред. В.Д. Зорькин. С. 6–8.

6. *Gligich-Zolotareva M.V.* Limits of decentralization // Federalism. 2015. No. 4 (80). P. 91 (in Russ.).

7. *Zorkin V.D.* The letter and spirit of the Constitution // Ross. gas. 2018. 10 Oct. (in Russ.).

8. *Zorkin V.D.* Problems of constitutional and legal development of Russia (to the 20th anniversary of the Constitution of the Russian Federation) // Modern constitutionalism: challenges and prospects: materials of the International Scientific and Practical Conference dedicated to the 20th anniversary of the Constitution of the Russian Federation (St. Petersburg, November 14–15, 2013) / res. ed. V.D. Zorkin. M., 2014. P. 6–8 (in Russ.).

9. *Ilyin I.A.* Vital foundations of the Federation // Ilyin I.A. Our tasks: articles 1948–1954. M., 2008. Vol. 1. P. 240–243 (in Russ.).

10. *Ilyin I.A.* About pseudo-federations // Ilyin I.A. Our tasks: articles 1948–1954. M., 2008. Vol. 1. P. 235 (in Russ.).

11. *Ilyin I.A.* What is a federation? // Ilyin I.A. Our tasks: articles 1948–1954. M., 2008. Vol. 1. P. 228–230 (in Russ.).

12. *Kostyukov A.N.* Disappearing democracy... // Constitutional and Municipal Law. 2017. No. 8. P. 61, 62 (in Russ.).

13. *Peshin N.L.* Constitutional reform of local self-government: a new (old) model of the correlation of state and municipal forms of public power // Constitutional and Municipal Law. 2020. No. 6. P. 12, 14. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-6-10-15 (in Russ.).

14. Putin: there should be a vertical between local and state power, but within the framework of the Constitution // Official Internet portal TASS // https://tass.ru/politika/7027947 (accesed: 01.03.2022) (in Russ.).

15. *Yashchenko A.S.* Theory of Federalism. The experience of the synthetic theory of law and the state. Yuryev, 1912. P. 77 (in Russ.).

**Сведения об авторе**

**ДОБРЫНИН Николай Михайлович** – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, почетный работник науки и образования Тюменской области, профессор кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин Института государства и права Тюменского государственного университета; 625003 г. Тюмень, ул. Володарского, д. 6; главный научный сотрудник Федерального исследовательского центра «Тюменский научный центр Сибирского отделения Российской академии наук»; 625026 г. Тюмень, ул. Малыгина, д. 86

**Authors' information**

**DOBRYNIN Nikolay M.** – Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honorary Graduate of Science and Education of the Tyumen region, Professor of the Department of Theoretical and Public Law Disciplines of the Institute of State and Law of the Tyumen State University; 6 Volodarskogo str., 625003 Tyumen, Russia; chief researcher of the Federal Research Center "Tyumen Scientific Center Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences"; 86 Malygina str., 625026 Tyumen, Russia

*ГОСУДАРСТВО И ПРАВО, 2022, № 5, с. 47–54*
*STATE AND LAW, 2022, No. 5, pp. 47–54*

# ЕВРАЗИЙСТВО КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ПРОЕКТ РАЗВИТИЯ РОССИИ
## (статья-рецензия на монографию Ю.И. Скуратова «Евразийская парадигма России и современные проблемы ее конституционно-правового развития. М.: Проспект, 2021. – 439 с.»)

**© 2022 г. И. В. Выдрин**

*Уральский юридический государственный университет, г. Екатеринбург*

*E-mail: inst-vidrin@mail.ru*

Поступила в редакцию 08.10.2021 г.

***Аннотация.*** В статье-рецензии на монографию проф. Ю.И. Скуратова анализируются причины обращения автора к евразийству. Основные мотивы этого кроются в осмыслении евразийских государственно-правовых феноменов, их вплетении в конституционно-правовой механизм, в акцентировании внимания на научной состоятельности, достоверности и пригодности основных выводов евразийцев для дальнейшего развития Российского государства. Подчеркивается методологическое богатство монографии, полемический и масштабный характер задуманного и осуществленного исследования. Оцениваются взгляды автора на важнейшие субъекты конституционно-правовых отношений (народ и государство). Формулируется вывод о большой значимости монографии Ю.И. Скуратова для науки конституционного права, которую она существенно обогащает.

***Ключевые слова:*** евразийское учение, конституционно-правовое развитие России, государственно-правовая преемственность, государственно-правовая традиция, народ и государство как субъекты конституционно-правовых отношений, грани российской государственности, социальное государство, самоуправление, полновластие народа.

***Цитирование:*** *Выдрин И.В.* Евразийство как конституционно-правовой проект развития России (статья-рецензия на монографию Ю.И. Скуратова «Евразийская парадигма России и современные проблемы ее конституционно-правового развития. М.: Проспект, 2021. – 439 с.») // Государство и право. 2022. № 5. С. 47–54.

**DOI:** 10.31857/S102694520019760-7

# EURASIANISM AS A CONSTITUTIONAL AND LEGAL PROJECT FOR THE DEVELOPMENT OF RUSSIA
## (article-review of Yu. I. Skuratov's monograph "The Eurasian paradigm of Russia and modern problems of its constitutional and legal development. Moscow: Prospect, 2021. – 439 pp.")

**© 2022 I. V. Vydrin**

*Ural State University of Law, Ekaterinburg*

*E-mail: inst-vidrin@mail.ru*

Received 08.10.2021

***Abstract.*** The article-review of the monograph by Prof. Yu.I. Skuratov analyzes the reasons for the author's appeal to Eurasianism. The main motives for this lie in the understanding of the Eurasian state-legal phenomena, their interweaving into the constitutional-legal mechanism, in focusing on the scientific validity, reliability and suitability of the main conclusions of the Eurasians for the further development of the Russian state. The methodological richness of the monograph, the polemical and large-scale nature of the conceived and implemented research are emphasized. The author's views on the most important subjects of constitutional and legal relations (the people and the state) are evaluated. The conclusion is formulated about the great importance of Yu. I. Skuratov's monograph for the science of Constitutional Law, which it significantly enriches.

***Key words:*** Eurasian doctrine, constitutional and legal development of Russia, state and legal continuity, state and legal tradition, people and state as subjects of constitutional and legal relations, facets of Russian statehood, social state, self-government, sovereignty of the people.

***For citation:*** *Vydrin, I.V. (2022).* Eurasianism as a constitutional and legal project for the development of Russia (article-review of Yu. I. Skuratov's monograph "The Eurasian paradigm of Russia and modern problems of its constitutional and legal development. Moscow: Prospect, 2021. – 439 pp." // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5. pp. 47–54.

Выход в свет монографии проф. Ю.И. Скуратова «Евразийская парадигма России и современные проблемы ее конституционно-правового развития» – заметное научное событие, значимость которого объясняется оригинальностью темы, к которой он обратился. Появлению книги сопутствовало несколько обстоятельств, на которых следует остановиться подробнее.

Вспоминаю давний разговор с Юрием Ильичем, в ходе которого он с некоторой долей едва уловимой досады констатировал, что государственно-правовая теория, воплощенная в разные периоды в практику государственного строительства, имеет сплошь иностранное происхождение. Будь то марксизм – «всесильное» и оттого единственно «верное учение». Или либерализм, политические, социально-экономические, ментальные и прочие ценности которого старательно прививались на российскую почву все последние годы с обязательной ссылкой на то, что по ним живет весь цивилизованный мир. То, что в этом мире стремительно нарастают проблемы самого разного порядка, в общем, замалчивалось. И лишь геополитическое соперничество России и государств Запада, и последовавшие за ним «санкционные войны» побудили нас заговорить об этом.

По понятным причинам в эпоху марксизма у евразийской доктрины не было шансов на то, чтобы стать хотя бы частью теоретической основы советского государствоведения. Но почему она не стала таковой для российского конституционализма, когда, как пишет Ю.И. Скуратов, появились работы «с более широким, чем прежде, взглядом на мир, на природу государства и роль Конституции в обществе», понять и принять трудно. Существенно расширившаяся источниковая база юридической науки, обогатившаяся методология теоретико-правовых исследований, казалось, должны были привлечь к евразийству широкое научное внимание, но, увы, этого не случилось. Обращавшаяся к данной теме 20 лет назад С.П. Овчинникова констатировала отсутствие целостного политико-правового анализа евразийской концепции российской государственности, ее невостребованность современными программами правовой трансформации и модернизации Российской Федерации[1]. Приходится признать, что в этом направлении прорывов до сих пор нет, а потому евразийство по-прежнему остается учением небольшой группы интеллектуалов прошлого. И хотя попытки оживить евразийский вопрос и подогреть к нему научный и практический интерес все еще предпринимаются, но пока с незначительной долей успеха.

Поэтому книга Ю.И. Скуратова – заявка на новое осмысление евразийской концепции, причем, в неожиданном для нее конституционно-правовом ракурсе, ранее малоизученном. Это главный посыл и ключевой мотив обращения ученого к евразийской теме как таковой: «Не удалось обнаружить ни одной специальной работы, где бы многогранное и фундаментальное правовое наследие евразийцев,– поясняет он читателям,– изучалось бы с позиции науки конституционного права, в которой обобщался и анализировался вклад евразийцев в теорию и практику отечественного и зарубежного конституционализма». А между тем основатели данного учения оперировали многими конституционно-правовыми категориями (среди них, например, «гарантийное государство», «государство правды», «многонародная нация»), ставшими прототипами современной конституционно-правовой терминологии и феноменов, их обозначающих: «социальное государство», «правовое государство», «многонациональный народ». Их суждения о суверенитете и самоуправлении народа, его

[1] См.: *Овчинникова С.П.* Российская правовая государственность: евразийский проект Н.Н. Алексеева: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2001. С. 3.

государственном устройстве, федерализме были и остаются конституционно-правовыми по форме и содержанию. Желание осмыслить и по-новому раскрыть их стало для проф. Ю.И. Скуратова движущим мотивом, побудившим его обратиться к евразийству.

Другим, не менее важным обстоятельством, вызвавшим авторский интерес к евразийской тематике, стала, как представляется, настойчивая потребность Ю.И. Скуратова подчеркнуть или, как сейчас принято говорить, маркировать научную состоятельность и достоверность евразийского учения, его самобытность, новизну и пригодность для разработки конституционно-правовых концепций.

В России существует необъяснимое пренебрежение собственным прошлым, в т.ч. научным. Оно проистекает, вероятно, от неуверенности в собственных силах, недооценки самих себя, кроется в самобичевании, саморазоблачении и самоуничижении, явно присущих российскому менталитету. В то время как другие народы изыскивают все новые способы собственного возвеличивания, россияне страдают каким-то маниакальным желанием принизить свое историческое значение, в чем немало преуспели сами или с помощью своих «партнеров». Февральская революция 1917 г. отказалась от надстроечной части прежней жизни, в первую очередь от самодержавия и сопутствующих ему явлений. Едва был опубликован манифест об отречении Государя Императора Николая Александровича, самодержавие стали клеймить как «преступный и насквозь прогнивший режим», причем говорили и писали об этом те, кто буквально накануне возносили его до небес. Последовавшая за ней Октябрьская революция отвергла не только надстроечные институты прошлого, но и его базисную часть в виде прежнего мировоззрения, экономики, веры, летоисчисления, брака, словом, всего того, что лежало в основе жизни предшествующих поколений. Новый формат государства и общества, а с ним и образ жизни, воцарившиеся в России начала 1990-х годов, отринули все то, чем гордился советский строй, уничтожив многие его достижения и преимущества. Словом, каждый раз предшествующий социальный опыт отвергался последующим, который провозглашался намного лучшим и многообещающим, но спустя определенное время также безжалостно низвергался.

Профессор Ю.И. Скуратов осуждает эту сомнительную национальную черту и в присущей ему тактичной манере характеризует ее как «особенность, связанную со значительным преобладанием отрицания политического и государственно-правового опыта предшествующих поколений над элементами преемственности». Для автора евразийство тем и привлекательно, что образует «устойчивый и имманентно присущий отечественной истории вектор ее государственного и правового развития»[2]. Именно в этом его притягательность, перспективность.

Нельзя обойти молчанием третью причину, по которой проф. Ю.И. Скуратов обратился к евразийскому наследию. Это его личное уважительное отношение к людям, создавшим евразийскую теорию – уникальную, глубоко и всесторонне проработанную (именно такими эпитетами наделяет ее автор). Сделанное Н.С. Трубецким, П.Н. Савицким, Г.В. Вернадским и их единомышленниками Ю.И. Скуратов приравнивает к научному подвигу. Все они были белоэмигрантами, по воле судьбы оказавшимися в разных европейских государствах. Видные евразийцы выбрали местом своего жительства только что появившуюся на политической и географической картах мира суверенную Чехословакию, тогдашние президент и премьер-министр которой Томаш Масарик и Карел Крамарж с большой симпатией относились к России и русским. Главный идеолог движения князь Трубецкой жил и работал в Австрии. Часть сторонников учения оказались во Франции и Германии.

Все они принадлежали к научной среде, но к ее разным отраслям. Евразийцев, безусловно, усилило то, что к ним примкнул Н.Н. Алексеев – профессор юридического факультета Московского университета, придавший евразийской доктрине правовое звучание, заковавший ее основные идеи в броню юридических терминов. Евразийцев критиковали, как когда-то осмеивали славянофилов, отказывали обоим учениям в оригинальности, ругали за противопоставление Западу, называли сектой[3] и в конце концов не принимали их взгляды в качестве руководства к действию. Поразительное недоверие к отечественной научной мысли, неверие в собственные силы и неуважение самих себя!

Наконец, следует остановиться еще на одном обстоятельстве, вызвавшем неподдельный интерес Ю.И. Скуратова к евразийству. Это его собственная биография, жизненный путь, разные этапы которого пришлись на азиатскую и европейскую части нашей огромной державы. Детство и юность

[2] Ю.И. Скуратов в обоснование собственных выводов приводит слова одного из основоположников евразийской концепции Н.Н. Алексеева: «Мы считаем себя преемниками всего нашего прошлого, всей нашей долгой истории, всех ее духовных, политических и экономических традиций» (см.: *Скуратов Ю.И.* Евразийская природа России и некоторые современные проблемы развития государственно-правовых институтов. Улан-Удэ, 2012. С. 6, 7).

[3] Такую характеристику славянофилам давал выдающийся русский государствовед Б.Н. Чичерин за то, что, по его словам, это «весьма определенное учение» разделяли все его сторонники, в то время как у западников никакого общего учения не было (см.: *Чичерин Б.Н.* Воспоминания. М., 2001. С. 254, 255).

Юрия Ильича прошли в Бурятии – в центре того месторазвития, которое он называет Северной Евразией. Большую часть зрелой жизни автор провел в Москве, работая на высоких партийных и государственных должностях. А вот профессиональную известность как ученый-государствовед он приобрел еще в Свердловске (ныне – Екатеринбург), расположенном в месте географической границы Европы и Азии. В этой связи ему не надо было убеждать самого себя в полезности и органичности евразийского проекта развития России, он подсознательно впитал эту мысль с юности, а теперь поделился ею с другими посредством своей книги.

Таким образом, комбинация научных пристрастий вкупе с жизненными обстоятельствами автора, причудливым ходом развития страны, время от времени кардинально меняющей курс государственно-правового движения, подвигли проф. Ю.И. Скуратова к написанию капитального научного труда: монографического по жанру, конституционно-правового по содержанию, примечательного по структуре и удачного по исполнению. Эта книга – закономерный итог личных размышлений большого ученого-правоведа, результат его осмысления евразийских идей, заслуживающая пристального внимания научной общественности.

Собственно, предметный анализ монографии Ю.И. Скуратова целесообразно предварить оценкой предложенной им методологии исследования, и не столько потому, что так обычно принято в рецензиях, сколько в силу ее удачного выбора, а точнее – авторской находки. Потому что «скуратовский» метод исследования, связавший в единую логическую и гносеологическую цепь категории «преемственность государственно-правового развития» и «государственно-правовая традиция», представляет собой перспективную научную находку, которой рецензент предрекает большое будущее. С высокой долей вероятности можно предположить, что этот исследовательский подход окажется востребованным в качестве познавательного инструментария многих конституционно-правовых явлений.

В методологической конструкции проф. Ю.И. Скуратова категории «преемственность государственно-правового развития» и «государственно-правовая традиция», как представляется, играют роль исходного и конечного познавательного пункта в исследовательском процессе. Если преемственность в развитии государственно – или конституционно-правовых идей и институтов существует на протяжении длительного исторического периода, значит, есть шансы на обретение ею качества государственно- или конституционно-правовой традиции. Если преемственности нет и в помине, более того, предыдущий социальный и государственно-правовой опыт отвергается как ничтожный, ошибочный или порочный, ни о какой традиции не может быть и речи. Рассуждая в таком ключе, можно прийти к выводу, что у евразийства, связанного с Россией, как пишет автор, «корневой системой», было значительно больше шансов найти здесь плодотворное применение, чем у привнесенных к нам издалека идей.

Преемственность в понимании Ю.И. Скуратова представляет собой направление развития, его «вектор», который должен быть одновременно долговременным и устойчивым, что гарантирует трансформацию преемственности в государственно-правовую традицию, которую он рассматривает предельно широко, в т.ч. как часть мировоззрения и культуры народа, институционально-нормативную систему государства, научную концепцию и политико-правовую доктрину. Анализ ключевых постулатов евразийского учения позволил Ю.И. Скуратову прийти к выводу о том, что оно обладает всеми качествами отечественной государственно-правовой традиции, с полным набором компонентов, обусловливающих его жизнеспособность, уникальность и состоятельность.

Для конституционно-правовой науки значимыми окажутся авторские выводы о конституционно-правовой преемственности, которая, по его мнению, представляет собой диалектическую связь старого и нового, основанную на базе философских законов единства и борьбы противоположностей, перехода количества в качество и отрицания отрицания. Одновременно конституционно-правовая преемственность имеет широкую социокультурную основу, существующую в виде народной психологии, массового правового менталитета, исторической памяти и т.п. Общий дефицит отечественной правовой преемственности закономерно сказался на нехватке и ограниченности ее конституционно-правового сегмента, подверженного первоочередным изменениям при радикальных социально-экономических и политических переменах.

Конституционно-правовая направленность обусловила структурную специфику монографии Ю.И. Скуратова, основные главы которой посвящены характеристике различных граней (сторон) российской государственности: социальной, правовой, национальной и т.п. Помимо государства, в центре авторского внимания находится другой важнейший субъект конституционных отношений, которым является народ и его права на самоопределение, самоуправление и суверенитет. Естественно, что эти оба субъекта отрасли конституционного права рассматриваются в преломлении евразийского учения, сквозь его призму, с использованием научного аппарата евразийцев. Таким способом исследователь решает, пожалуй, главную задачу своей книги, определяемую им как «возрождение классической

евразийской правовой традиции в науке конституционного права России».

В представлении евразийцев народ являет собой общность людей, объединенных родовыми признаками вроде присущих им душевных качеств, образа мыслей, поведенческих стереотипов, отношения к власти и праву. Словом, всем тем, что ныне обычно именуют менталитетом[4]. Поскольку для евразийцев народ представлялся «коллективным индивидом», «симфонической личностью», не сводимой к совокупности составляющих ее граждан, они нарочито, в традициях русской философской и религиозной мысли, подчеркивали принадлежность индивидов к «социальному целому». К такому пониманию народа ближе всего была советская власть, что касается дня сегодняшнего, то ни одна из конституционных норм, кроме той, что провозглашает народ единственным источником власти в Российской Федерации (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ), не вызывает столько скепсиса и откровенного недоверия. Аналогичную реакцию вызывает развивающая ее норма о непосредственном осуществлении народом «своей власти», высшим выражением которой являются референдум и свободные выборы (ч. 2, 3 ст. 3 Конституции РФ). В конструкции «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления» (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ) безотказно работает только вторая ее часть, предусматривающая опосредованную форму реализации народной власти государственными и муниципальными органами.

С непосредственной (собственно народной) демократией все гораздо сложней. Идея проведения референдума (всенародного голосования) в подавляющем большинстве случаев имеет стопроцентную перспективу, если за ней стоит власть. Что касается периодически проводимых выборов, то их, во-первых, стало меньше, о чем свидетельствует отмена прямых выборов руководителей муниципалитетов, а во-вторых, они по ряду причин потеряли былую привлекательность в качестве законного способа избрания действительно достойных кандидатов, изменения общественно-политической жизни к лучшему. Означает ли это, что россияне утратили всякое доверие к конституционному принципу принадлежности всей власти народу? Вовсе нет. Можно сказать, что они желали бы его скорейшего практического воплощения, долгожданной реализации. Граждане Российской Федерации, по убеждению В.Д. Зорькина, по-прежнему хотят демократии, правового государства, частной инициативы, мировоззренческого и культурного плюрализма. Но они, подчеркивает он, не хотят, чтобы разговоры обо всем этом прикрывали нечто иное, а то и прямо противоположное[5]. Нет смысла не доверять словам Председателя Конституционного Суда РФ, весьма осведомленного состоянием дел в стране.

Помимо практической стороны дела, связанной с осуществлением народовластия, существует проблема его правовой необеспеченности нормами действующего российского законодательства. К примеру, почему ст. 212 ГК РФ, устанавливающая, что имущество находится в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не может быть сформулирована иначе: имущество находится в собственности народа Российской Федерации, населения субъекта Российской Федерации и населения муниципального образования. Почему нельзя изменить редакцию ст. 214 и 215 ГК РФ, согласно которым государственное имущество принадлежит Российской Федерации и субъектам Российской Федерации, а муниципальное имущество – городским и сельским поселениям. Публично-правовые образования, коими являются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, конечно же, – важнейшие субъекты конституционно-правовых отношений, но они в отличие от социальных общностей (народа, нации, населения) лишены эмоционально-волевого начала – ключевого элемента в их правовой и политической правосубъектности. Именно эмоционально-волевой компонент диктует отношение народа к происходящему в стране, формирует его правовой менталитет, отношение к власти, закону, политике правительства и т.п. Очевидно ведь, что публично-правовые образования лишены этого.

Другой пример касается странности юридической конструкции, в которой нанимателем муниципального служащего является муниципальное образование, а в роли его представителя выступает глава муниципалитета или руководитель органа местного самоуправления (ст. 2 Федерального закона от 07.02.2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации»[6]). Совсем непонятно, почему нанимателем лица, замещающего должность муниципальной службы или выборную муниципальную должность, является не население, а муниципалитет – публично-правовое образование, в сущности, территория, пространство, лишенное волевого начала. Закономерно, что нанимателями федеральных и региональных

[4] На необходимости учета политико-юридического менталитета народа, склада его политико-юридического поведения настаивал проф. Л.С. Мамут, что, по его мнению, крайне важно при изучении проблем правовой государственности (см.: *Мамут Л.С.* Народ в правовом государстве. М., 1995. С. 7).

[5] См.: *Зорькин В.Д.* Конституционно-правовое развитие России. М., 2011. С. 13.

[6] См.: СЗ РФ. 2007. № 10, ст. 1152; 2021. № 22, ст. 3687.

государственных служащих, лиц, замещающих выборные государственные должности, должны быть социальные общности (народ, нации, население), а не государственно-территориальное и публично-правовые образования (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации). Думается, что такие юридические установки будут организовывать государственных и муниципальных служащих, возможно, сделают их ответственными и эффективными перед гражданами, по меньшей мере, осторожными в публичных высказываниях, в которых все чаще звучит неуважение и высокомерие к людям, чему общественность уже неоднократно становилась свидетелем.

Уместно в этой связи вернуться к законодательной конструкции императивного депутатского мандата, прочно связывающего народного избранника с гражданами нормативными требованиями об обязательности наказов избирателей, депутатских отчетов и отзыва народных избранников. Ныне невозможно отозвать депутатов в случае их избрания по пропорциональной или смешанной избирательной системе (ч. $2^1$ ст. 24 Федерального закона от 16.09.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[7]).

В чем смысл этих и иных предложений? В реальном наполнении юридическим содержанием полновластия народа, усилении его политико-правовой миссии в качестве единственно главного источника власти в Российской Федерации. А именно это и предлагали евразийцы, настаивая на внедрении принципа демотии в строительство т.н. гарантийного государства, служащего общенародному благу. Раскрывая его природу, Н.Н. Алексеев писал: «Государство наше построено на глубоких народных основах и соответствует “народной воле”»[8].

Анализируя евразийскую концепцию гарантийного государства, Ю.И. Скуратов ищет способы ее актуализации, в первую очередь посредством детального обсуждения проблематики самоуправления народа. Это автор делает со знанием мельчайших деталей самоуправленческой тематики, одним из основоположников которой он является. Речь идет о его докторской диссертации и изданной на ее основе в 1987 г. монографии «Система социалистического самоуправления советского народа (проблемы конституционно-правовой теории и практики)»[9].

И пусть читателя не смущают слова «социалистический» и «советский», поскольку именно в этот исторический отрезок времени полновластие народа нашло конституционное закрепление и что самое главное – практическое воплощение. Чувствительный импульс получила и самоуправленческая идея, находившая выражение в 1960-е годы в партийных документах, а на последнем этапе советского строя и в новой редакции программы КПСС. Без сомнения, это сближало советскую практику в ее лучшие годы с выводами евразийцев, согласно которым самоуправление являет собой способ достижения идеальной модели государства, в котором народ предстает хозяином своей судьбы, соучаствующим в ее выборе и воплощении. Вот и высветилась та самая конституционно-правовая преемственность, о которой в монографии рассуждает Ю.И. Скуратов и которая, увы, так и не стала конституционно-правовой традицией.

Значительная часть книги посвящена другому субъекту конституционно-правовых отношений – государству, исследуемому автором. И вот здесь Ю.И. Скуратов, называющий их «гранями российской государственности», выступает новатором, который в «рейтинге» конституционных принципов государства на первое место безоговорочно выдвигает его социальную грань. Тем самым он идет наперекор мнению большинства юристов и политологов, которые в духе предложенной им либеральной традиции «упивались» правовым государством, о чем можно судить по огромному перечню соответствующей литературы. И хотя сейчас правовое государство как предмет исследования несколько растеряло былую привлекательность, о нем по инерции продолжают говорить как о безусловном фаворите в перечне основ конституционного строя России.

Ю.И. Скуратов видит конфигурацию принципов конституционного строя совсем иначе. По отношению к социальному государству все иные грани последнего, включая федерализм, правовую государственность, демократию, разделение властей выступают всего лишь средствами достижения общенародного блага, которому они должны способствовать. Все остальное второстепенно, как второстепенны формы правления и формы государственного устройства, разделение властей или ее монополия. Сверяя подобным образом социальное начало с иными параметрами конституционного строя России, исследователь формулирует вывод о том, что все они должны быть на службе социального государства, а мерилом эффективности правовых средств должна стать их социальная ценность и полезность для общества.

На страницах монографии разворачивается заочная дискуссия автора с проф. Б.С. Эбзеевым, отдающим приоритет принципу демократического государства, который «занимает доминирующее положение во всей системе принципов, составляющих основы конституционного строя Российской

[7] См.: СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822; 2021. № 47, ст. 7745.

[8] *Алексеев Н.Н.* Русский народ и государство. М., 2003. С. 178.

[9] *Скуратов Ю.И.* Система социалистического самоуправления советского народа (проблемы конституционно-правовой теории и практики). Свердловск, 1987.

Федерации»[10]. По мнению Ю.И. Скуратова, демократия больше характеризует формы государства, а вот социальное начало отражает его сущность. Если руководствоваться таким подходом, то отдельные политические и правовые шаги, предпринимаемые в России, идут вразрез с теорией и практикой социального государства. Не будем увлекаться примерами на этот счет, их, к сожалению, много. Достаточно сослаться на отчет Правительства РФ в апреле 2019 г., в котором содержались данные о живущих за чертой бедности 19 млн граждан Российской Федерации[11].

Профессор Ю.И. Скуратов стремится к формированию полноценной концепции социального государства, базирующейся на широкой трактовке социальных отношений, синтезирующих все сферы воспроизводства человеческой жизни. А потому социальное государство, по его мнению, охватывает определенный тип экономических и финансовых отношений, социально-ориентированную рыночную экономику, контроль со стороны общества и государства, а самое главное – евразийский тип политической системы, опирающийся на народовластие и самоуправление граждан. Определение социального государства, предлагаемое автором, отвечает евразийским представлениям о нем: это «демократический социально-политический властный механизм, обеспечивающий через систему закрепленных в законодательстве стандартов сочетание социальной ответственности государства и личности, достойный уровень жизнедеятельности и воспроизводства коллективных и индивидуальных субъектов общества».

* * *

В завершение тематики социальной государственности следует сказать, что согласно Ю.И. Скуратову, ее образует упорядоченная система норм, последовательно предстающая в виде конституционно-правового института, конституционно-правовой модели и конституционно-правовой концепции. Автор интерпретирует данную конструкцию следующим образом: «Если конституционно-правовой институт – это совокупность норм, регулирующих однородную группу общественных отношений, то конституционная модель социального государства – это логическая схема, формула взаимосвязи этих норм, используемая законодателем для придания данным социальным связям упорядоченного и законченного вида». В свою очередь, конституционная концепция, венчающая эту конструкцию, обеспечивает внутреннюю логику, непротиворечивость и связанность отдельных норм, регламентирующих социальные отношения[12].

Этот исследовательский подход Ю.И. Скуратова дополняет и без того богатый методологический арсенал его книги. Пожалуй, эту методологически познавательную черту монографии следует отметить в первую очередь, поскольку она не менее интересна, чем ее основной предмет – евразийский путь конституционно-правового развития. Пытливый читатель многое почерпнет для себя в плане стратегии и тактики исследования, приемов, способов и инструментов познания научной проблемы. Данная монография – образец методологического мастерства, кладезь методологических находок, обогативших теорию права и конституционно-правовую науку.

Невозможно обойти вниманием грандиозность задуманного и осуществленного Ю.И. Скуратовым исследования, которое потребовало не только высочайшей научной эрудиции и теоретической оснащенности, но, если угодно, размаха личности исследователя – особых личных и профессиональных качеств, которые позволили автору «поднять» столь сложную и многогранную тему. Именно такие работы называют фундаментальными в науке: по замыслу, «величине» темы, исполнению и перспективности использования, содержащихся в них посылов и выводов. Профессор Ю.И. Скуратов употребил свой талант, задействовал свой научный потенциал не столько для популяризации евразийского учения как такового, сколько для применения его идей в науке и отрасли конституционного права, а также в процессе конституционно-правового развития Российской Федерации.

Отметим также высокий уровень полемичности рецензируемой монографии, что характерно для неоднозначных и острых научных тем. В Российской Федерации найдется масса людей, облеченных властью и высокими должностями, которые «заклеймят» евразийство, поднимут его на смех как «предание старины глубокой», раскритикуют евразийскую концепцию развития, как противоречащую западному либерализму. Монографию Ю.И. Скуратова «Евразийская парадигма России и современные проблемы ее конституционно-правового развития» ожидает несомненный успех и большое будущее.

[10] Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2011. С. 50.

[11] См.: Отчет о результатах деятельности Правительства РФ за 2018 год // Росс. газ. 2019. 17 апр.

[12] На наш взгляд, социальное государство предстает в следующих значениях: социальной идеи, научной доктрины, конституционного принципа (основ конституционного строя), социальной практики (см. подр.: *Выдрин И.В., Выдрина И.И.* Социальное государство как фактор становления отрасли социального права России: опыт, проблемы, перспективы. Екатеринбург, 2016. С. 7–19).

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ


1. *Алексеев Н.Н.* Русский народ и государство. М., 2003. С. 178.
2. *Выдрин И.В., Выдрина И.И.* Социальное государство как фактор становления отрасли социального права России: опыт, проблемы, перспективы. Екатеринбург, 2016. С. 7–19.
3. *Зорькин В.Д.* Конституционно-правовое развитие России. М., 2011. С. 13.
4. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2011. С. 50.
5. *Мамут Л.С.* Народ в правовом государстве. М., 1995. С. 7.
6. *Овчинникова С.П.* Российская правовая государственность: евразийский проект Н.Н. Алексеева: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2001. С. 3.
7. *Скуратов Ю.И.* Евразийская природа России и некоторые современные проблемы развития государственно-правовых институтов. Улан-Удэ, 2012. С. 6, 7.
8. *Скуратов Ю.И.* Система социалистического самоуправления советского народа (проблемы конституционно-правовой теории и практики). Свердловск, 1987.
9. *Чичерин Б.Н.* Воспоминания. М., 2001. С. 254, 255.


## REFERENCES


1. *Alekseev N.N.* The Russian people and the State. M., 2003. P. 178 (in Russ.).
2. *Vydrin I.V., Vydrina I.I.* The social state as a factor in the formation of the branch of social law in Russia: experience, problems, prospects. Ekaterinburg, 2016. P. 7–19 (in Russ.).
3. *Zorkin V.D.* Constitutional and legal development of Russia. M., 2011. P. 13 (in Russ.).
4. A commentary on the Constitution of the Russian Federation. M., 2011. P. 50 (in Russ.).
5. *Mamut L.S.* People in a legal state. M., 1995. P. 7 (in Russ.).
6. *Ovchinnikova S.P.* The Russian legal statehood: the Eurasian project N.N. Alekseeva: dis. ... PhD in Law. Rostov n/D., 2001. P. 3 (in Russ.).
7. *Skuratov Yu. I.* The Eurasian nature of Russia and some modern problems of the development of state-legal institutions. Ulan-Ude, 2012. P. 6, 7 (in Russ.).
8. *Skuratov Yu. I.* The system of socialist self-government of the Soviet people (problems of constitutional and legal theory and practice). Sverdlovsk, 1987 (in Russ.).
9. *Chicherin B.N.* Memoirs. M., 2001. P. 254, 255 (in Russ.).


## Сведения об авторе


**ВЫДРИН Игорь Вячеславович** –
доктор юридических наук, профессор
кафедры конституционного права Уральского
государственного юридического университета;
620137 г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21


## Authors' information


**VYDRIN Igor V.** –
Doctor of Law, Professor of the Department
of Constitutional Law of the Ural State Law
University; 21 Komsomolskaya str.,
620137 Ekaterinburg, Russia

*ГОСУДАРСТВО И ПРАВО, 2022, № 5, с. 55–67*
*STATE AND LAW, 2022, No. 5, pp. 55–67*

## ГРАЖДАНСКОЕ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО

# МОРАТОРИЙ В РОССИЙСКОМ ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ: ПРИРОДА, ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ (Окончание)[1]

**© 2022 г. А. В. Габов**

*Институт государства и права Российской академии наук, Москва*

*E-mail: gabov@igpran.ru*

Поступила в редакцию 15.02.2022 г.

***Аннотация.*** Статья посвящена исследованию института моратория в отечественном гражданском праве. Интерес к нему связан с тем, что в 2020 г. в качестве одного из правовых решений для преодоления последствий обстоятельств чрезвычайного характера – распространения коронавирусной инфекции, а также смягчения последствий мер по предотвращению ее распространения, принимаемых государством, был введен мораторий на возбуждение дела о банкротстве. Введение нового института произошло в ситуации, когда понятие «мораторий» уже использовалось в определенном значение в Гражданском кодексе РФ (как отсрочка исполнения обязательства, устанавливаемая на основании закона Правительством РФ, ведущая к приостановлению срока исковой давности), а также в законодательстве о банкротстве (во всех законах, регулирующих вопросы несостоятельности (банкротства), в том числе действующем), где с 1992 г. используется понятие «мораторий на удовлетворение требований кредиторов». В связи с этим возникает необходимость рассмотрения природы моратория, особенностей различных видов мораториев, выяснение наличия как их общих элементов, так и особенностей указанных мораториев. Исходя из этой задачи рассмотрена история появления института моратория в отечественном праве; выделены различные подходы к его определению; отмечены и проанализированы существующие виды мораториев. Предложены концептуальные подходы к регулированию моратория, а также конкретные правовые решения по совершенствованию института моратория в гражданском праве.

***Ключевые слова:*** чрезвычайная ситуация, эпидемия, чрезвычайное положение, война, военное положение, экономический кризис, непреодолимая сила, обязательство, банкротство, мораторий.

***Цитирование:*** *Габов А. В.* Мораторий в российском гражданском праве: природа, особенности применения и перспективы развития регулирования (Окончание) // Государство и право. 2022. № 5. С. 55–67.

**DOI:** 10.31857/S102694520019747-2

# MORATORIUM IN RUSSIAN CIVIL LAW: NATURE, APPLICATION FEATURES AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT REGULATION (The end)[2]

**© 2022 A. V. Gabov**

*Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow*

*E-mail: gabov@igpran.ru*

Received 15.02.2022

[1] Начало см.: Государство и право. 2022. № 4. С. 56–78.

[2] See the beginning: Gosudarstvo i pravo=State and Law, 2022, No. 4, pp. 56–78.

***Abstract.*** The article is devoted to the study of the institution of the moratorium in Russian civil law. Interest in it is due to the fact that in 2020, as one of the legal solutions to overcome the consequences of an emergency circumstance – the spread of coronavirus infection, as well as to mitigate the consequences of measures taken by the state to prevent its spread, a moratorium on initiating bankruptcy proceedings was introduced. The introduction of a new institution took place in a situation where the concept of "moratorium" was already used in a certain sense in the Civil Code of the Russian Federation (as a deferment of the fulfillment of an obligation, established on the basis of a law by the Government of the Russian Federation, leading to a suspension of the limitation period), as well as in bankruptcy legislation (in all laws governing insolvency (bankruptcy), including the current one), where since 1992 the concept of "moratorium on satisfaction of creditors' claims" has been used. In this regard, there is a need to consider the nature of the moratorium, the characteristics of various types of moratoriums, ascertaining the presence of both their common elements and the features of these moratoriums. Based on this task, the history of the emergence of the institute of moratorium in domestic law, as well as each type of moratorium, is considered. Concrete legal solutions have been proposed to improve the institution of a moratorium in civil law in general.

***Key words:*** emergency, epidemic, state of emergency, war, martial law, economic crisis, force majeure, obligation, bankruptcy, moratorium.

***For citation:*** *Gabov, A.V. (2022).* Moratorium in Russian Civil Law: nature, application features and prospects of development regulation (The end) // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 55–67.

### *Мораторий на возбуждение дела о банкротстве*

Политико-правовая основа для появления моратория на возбуждение дела о банкротстве – Обращение Президента РФ от 25 марта 2020 г. «К гражданам России»[3], в котором Президент предложил для защиты от банкротства предприятий, оказавшихся в сложной ситуации «ввести сроком на шесть месяцев мораторий на подачу заявлений кредиторов о банкротстве компаний и взыскании долгов и штрафов»; было подчеркнуто, что соответствующие меры «будут распространены на компании, которые работают в секторах, наиболее затронутых нынешней непростой ситуацией», с постоянной корректировкой перечня отраслей, которые нуждаются в поддержке. Результатом реализации этого Обращения стало принятие Федерального закона № 98-ФЗ, которым и был в Закон о банкротстве введен еще один (уже третий в этом Законе) вид моратория – на банкротство. По вопросу о сущности и порядке применения этого моратория уже имеется известное количество критического (в основном) характера исследований[4]; есть целый ряд важных разъяснений Верховного Суда РФ (постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.12.2020 г. № 44 «О некоторых вопросах применения положений статьи 9.1 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)"» и др.), накоплен объем судебной практики. Тем не менее ответов на многие вопросы, которые вызывает новое регулирование, нет.

При оценке *причин введения нового вида моратория* надо учитывать то, что к моменту начала эпидемии коронавирусной инфекции, как можно увидеть из проведенного выше исследования, института общего (генерального) моратория право не содержало; теоретически его можно было ввести, однако при отсутствии теории моратория, положения о нем пришлось бы изобретать «с нуля», причем с непонятным результатом – дело в том, что Конституция РФ содержит два весьма близких по сущности и последствиям к общему (генеральному) мораторию правовых средства – *чрезвычайное положение* и *военное положение* (ст. 56, 87), режимы которых определяются отдельными федеральными конституционными законами:

[3] См.: Росс. газ. 2020. 7 авг.

[4] По этому вопросу уже имеется известное количество критического (в основном) характера исследований (см.: *Галкин С.С.* Защита прав российским банкротным законодательством в условиях экономического кризиса, вызванного эпидемией COVID-19: вчера, сегодня, завтра // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». 2020. № 3. С. 22–30; *Коршунов П.Н.* Мораторий на банкротство как мера восстановления платежеспособности должника // Вестник экономической безопасности. 2020. № 3. С. 86–90; *Карелина С.А., Фролов И.В.* Реабилитационный потенциал института несостоятельности (банкротства) при возникновении чрезвычайных ситуаций и ситуаций чрезвычайного экономического характера // Право и экономика. 2020. № 6 (388). С. 5–13; *Улезко А.С., Филонович А.Г.* Мораторий на банкротство: ожидания должников и реальность // Имущественные отношения в РФ. 2020. № 7 (226). С. 68–79; *Жданова О.В.* Мораторий на банкротство – спасательный круг или тормоз? // Имущественные отношения в РФ. 2020. № 8 (227). С. 42–50; *Герголенко М.А.* Злоупотребление мораторием на банкротство со стороны контролирующих должника лиц // Право и бизнес. 2021. № 2. С. 20–26; *Рябинин А., Маликов А.* Судебная рассрочка: продолжение реализации моратория на банкротство // Банковское обозрение. Приложение "FinLegal". 2020. № 1. С. 68–71; *Уксусова Е.Е.* Обращение в суд заинтересованного лица как определяющий акт для предмета и движения судопроизводства по делу о банкротстве // Право и бизнес. 2021. № 1. С. 13–19; *Карелина С.А.* Мораторий на банкротство: проблемы правового регулирования // Ученые записки юрид. ф-та. 2021. № 2. С. 11–14; и др.).

от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»[5], от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»[6].

С точки зрения угроз, которые создавала эпидемия, понятно, что могло быть использовано чрезвычайное положение. В соответствии со ст. 56 Конституции РФ оно может вводиться на территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях при наличии обстоятельств и в порядке, установленных Законом о чрезвычайном положении; введение такого положения может приводить к установлению отдельных ограничений прав и свобод с указанием пределов и срока их действия. В соответствии со ст. 3 Закона о чрезвычайном положении такое положение вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и *устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер*. Данная статья к таким обстоятельствам относит: а) попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; б) *чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера*, чрезвычайные экологические ситуации, *в том числе эпидемии* и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Анализ перечисленных оснований показывает, что перед нами как раз пример тех оснований, которые могли бы приводить ранее к введению общего (генерального) моратория. Несколько упростив, можно сказать и так: в действующих конституционных условиях введение чрезвычайного положения – это и есть мораторий. Однако даже в наиболее сложный (первоначальный) период эпидемии, когда уровень неопределенности (в части развития и масштабов эпидемии и ее отрицательных последствий) был высок, чрезвычайное положение введено не было.

Отказ от введения чрезвычайного положения, который критиковался рядом авторов[7], как думается, имел под собой веские основания. Во-первых, чрезвычайное положение – это радикальный способ противодействия угрозе, сопряженный со значительными издержками, «последнее средство», которое задействуется, когда исчерпаны (или изначально недостаточны) все иные правовые средства; собственно, на это указывает и Закон о чрезвычайном положении, по смыслу которого такое положение вводится, когда иными чрезвычайными мерами невозможно устранить угрозу. Во-вторых, все, что касается вопросов ограничения гражданских прав, в Законе о чрезвычайном положении разработано слабо. Но есть и более весомый аргумент: при введении чрезвычайного положения нет возможности ограничить права, установленные ч. 1 ст. 34 («право на свободное использование способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности») и ст. 46–54 Конституции РФ (положения, которые гарантируют судебную защиту прав и свобод). Невозможность такого ограничения – это прямая конституционная норма (ст. 56 Конституции РФ). Таким образом, введение чрезвычайного положения (если его рассматривать как замену моратория) *не решило бы проблем*: встал бы вопрос о невозможности ограничения прав кредиторов, равно как и права на обращение в суд («судебный мораторий»). Иными словами, *действующая конституционная модель чрезвычайного положения вообще не рассчитана на случаи, подобные эпидемии коронавирусной инфекции* (кстати, в части военного положения регулирование несколько иное). Можно высказать и такую мысль: даже если бы в самом Законе о чрезвычайном положении был предусмотрен мораторий или разные виды мораториев (как правовое средство, применяемое для снятия угроз, вызвавших введение чрезвычайного положения), то в силу указанных конституционных ограничений его (их) введение не было бы эффективным.

Иные законы, рассчитанные на устранение последствий чрезвычайных ситуаций, – Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»[8],

[5] См.: СЗ РФ. 2001. № 23, ст. 2277.

[6] См.: Росс. газ. 2002. 25 нояб.

[7] См., напр.: *Пьянкова А.Ф.* Правовые основания введения в регионах России мер, препятствующих распространению новой коронавирусной инфекции // Закон. 2020. № 5. С. 53–59.

[8] См.: СЗ РФ. 1999. № 14, ст. 1650.

в которых должны были быть те самые необходимые чрезвычайные меры, их не содержали. В них также не было учтено влияние различных чрезвычайных ситуаций, таких как эпидемия, на гражданско-правовые отношения (нет в них и понятия «мораторий»)[9]. Таким образом, эпидемия коронавирусной инфекции лишь подтвердила то, что ранее отмечалось в специальных исследованиях[10]: слабую связь законодательства о чрезвычайных ситуациях и гражданского законодательства (можно сказать и иначе: плохую разработанность вопроса о влиянии чрезвычайны ситуаций, имеющих общий характер на гражданские права и обязанности).

Любопытно, что попыткой объявить мораторий (именно «объявить», поскольку на уровне субъектов Российской Федерации ввести мораторий, сущностью которого являлись бы ограничения участников гражданско-правовых отношений, нельзя) стали нормы Указа Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности»[11] (п. 20.1), которыми распространение новой коронавирусной инфекции *было признано чрезвычайным и непредотвратимым обстоятельством непреодолимой силы* (впоследствии это положение было указано и в ряде иных подзаконных актов). Очевидно, что идея «моратория» «витала», что называется, «в воздухе». Публичная власть, находясь перед фактом того, что чрезвычайной ситуацией затронуты интересы множества лиц, пыталась при отсутствии внятного федерального регулирования хотя бы таким образом создать «зонтик» для них (прежде всего предпринимателей). При этом следует признать, что понятие «непреодолимая сила» было не лучшим «заменителем» моратория по многим причинам. Строго говоря, было бы целесообразно понятием о «моратории» дополнить именно указанные законы – Закон о защите населения от чрезвычайных ситуаций и Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, однако законодатель пошел по иному пути, приняв изменения в Закон о банкротстве, установив новый вид моратория (на банкротство). В таком подходе есть известная логика (учитывая характер ограничений, цели, озвученные при создании нового регулирования, специфику Закона о банкротстве как совокупности материальных и процессуальных норм).

При анализе нового регулирования (ст. 9.1 Закона о банкротстве) интересно одно обстоятельство: новая норма рассчитана не только на обстоятельства, которые в Законе о защите населения от чрезвычайных ситуаций (ст. 1) определены как «чрезвычайная ситуация», но и на иные обстоятельства, а именно «существенное изменение курса рубля и подобные обстоятельства». В совокупности с чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера основания для введения нового вида моратория носят общее название «*исключительные случаи*».

Здесь видна попытка учесть возможность использования моратория в ситуациях экономического кризиса, тем более что вопросы о возможности введения такого рода института в кризис уже поднимались (вспомним кризис 1998 г.), а институт непреодолимой силы для таких случаев не показал необходимой эффективности[12]. Учитывая такой подход, возможно, все-таки в будущем (учитывая, что содержанием моратория могут быть и ограничения иного рода), общие положения о моратории следует включить в Гражданский кодекс РФ (хотя и не только – мораторные нормы со временем нужно установить и в Законе о защите населения от чрезвычайных ситуаций, и в Законе о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, а также в иных актах).

Введение нового вида моратория имело целью, как указано в пояснительной записке к соответствующему законопроекту (№ 931192-7[13]), «урегулирование отношений, возникающих в связи с необходимостью экстренного реагирования на вызовы, связанные с распространением новой коронавирусной инфекции», которое было квалифицировано в качестве «экстраординарной (беспрецедентной) опасности» (постановление Конституционного Суда РФ от 25.12.2020 г. № 49-П[14]). Как отмечено в п. 1 постановления

[9] Хотя вопросы (подобные тем, которые возникли в 2020 г.), но только в несколько меньшем размере, возникали ранее (в виде эпидемий разного рода «гриппов» (см.: *Каплунова Е.С.* Эпидемия (эпизоотия) гриппа птиц: правовые вопросы. Новокузнецк, 2007), однако причиной для модификации законодательства в необходимом направлении они не стали.

[10] См.. напр.: *Фролов А.И.* Чрезвычайные ситуации: гражданско-правовой аспект // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. 2014. № 1. С. 4–15.

[11] См.: Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2020. № 14.

[12] См.: *Сергеев В.И.* «Обвал» финансового рынка и обстоятельства непреодолимой силы: Теоретические аспекты и практические рекомендации // Законодательство. 1998. № 11. С. 6–12; *Гутников О.В.* Форс-мажорные обстоятельства в условиях кризиса // Главбух. 1998. № 17. С. 58–66; *Зинковский М.А.* Мировой финансовый кризис: обстоятельство непреодолимой силы (форс-мажор), доказательственный или общеизвестный факт? // Юрист. 2012. № 4. С. 21–26; и др.

[13] См.: URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/931192-7 (дата обращения: 09.02.2022).

[14] См.: постановление Конституционного Суда РФ от 25.12.2020 г. № 49-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области “О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области” в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области» // СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. I), ст. 289.

Пленума Верховного Суда РФ от 24 декабря 2020 г. № 44 «О некоторых вопросах применения положений статьи 9.1 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)"» (далее – постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 декабря 2020 г. № 44), целью введения моратория является обеспечение стабильности экономики путем оказания поддержки отдельным хозяйствующим субъектам.

Сущность нового вида моратория представляет интерес. На первый взгляд перед нами прежде всего классический судебный мораторий, т.е. ограничение на подачу заявлений о признании лица банкротом, на что указывает п. 2 ст. 9.1 Закона о банкротстве: заявления кредиторов о признании должника банкротом в отношении лиц, на которых распространяется действие моратория, поданные в арбитражный суд в период действия моратория, а также поданные до даты введения моратория, вопрос о принятии которых не был решен арбитражным судом к дате введения моратория, *подлежат возвращению арбитражным судом*[15].

Однако в реальности с точки зрения последствий перед нами мораторий не только судебный, о чем указывает п. 3 ст. 9.1 Закона о банкротстве (в части последствий моратория), поскольку на срок его действия в отношении должников, на которых он распространяется:

приостанавливаются обязанности должника и иных лиц направить заявление о банкротстве в арбитражный суд, предусмотренные ст. 9 и 213.4 Закона о банкротстве;

не допускаются удовлетворение требований учредителя (участника) должника о выделе доли (пая) в имуществе должника в связи с выходом из состава его учредителей (участников), выкуп либо приобретение должником размещенных акций или выплата действительной стоимости доли (пая);

не допускается прекращение денежных обязательств должника путем зачета встречного однородного требования, если при этом нарушается установленная п. 4 ст. 134 Закона о банкротстве очередность удовлетворения требований кредиторов (с отдельными исключениями);

не допускается изъятие собственником имущества должника – унитарного предприятия принадлежащего должнику имущества;

не допускается выплата дивидендов, доходов по долям (паям), а также распределение прибыли между учредителями (участниками) должника;

не начисляются неустойки (штрафы, пени) и иные финансовые санкции[16] (включая проценты по ст. 395 ГК РФ[17]) за неисполнение или ненадлежащее исполнение денежных обязательств и обязательных платежей, за исключением текущих платежей[18];

не допускается обращение взыскания на заложенное имущество, в том числе во внесудебном порядке;

приостанавливается исполнительное производство по имущественным взысканиям по требованиям, возникшим до введения моратория[19] (при этом не снимаются аресты на имущество должника и иные ограничения в части распоряжения

[15] В период действия моратория *не подлежат также размещению и опубликованию уведомления кредиторов о намерении обратиться с заявлением о признании должника банкротом*, а включенное в Единый федеральный реестр сведений о банкротстве на дату начала действия моратория уведомление кредитора о намерении обратиться с заявлением о признании должника банкротом не предоставляет такому кредитору право на подачу в арбитражный суд заявления о признании должника несостоятельным (банкротом) в течение срока действия моратория. Определенные ограничения на обращение в арбитражный суд действуют в установленный период и после истечения срока действия моратория.

[16] При этом важно отметить, что согласно п. 7 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.12.2020 г. № 44 «проценты, подлежащие уплате за пользование денежными средствами, предоставленными по договору займа.., кредитному договору либо в качестве коммерческого кредита.., не являются финансовыми санкциями, поэтому при разрешении споров о взыскании указанных процентов следует исходить из того, что в период действия моратория эти проценты, по общему правилу, продолжают начисляться (в отсутствие дела о банкротстве, возбужденного в трехмесячный срок, судебной рассрочки)».

[17] См.: Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 2 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.04.2020 г.).

[18] Порядок применения этого положения изложен в абз. 1 п. 7 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.12.2020 г. № 44, в соответствии с которым в период действия моратория указанные санкции (ответственность и проч.) не начисляются на требования, возникшие до введения моратория, к лицу, подпадающему под его действие; в частности, не подлежит удовлетворению предъявленное в общеисковом порядке заявление кредитора о взыскании с такого лица финансовых санкций, начисленных за период действия моратория; лицо, на которое распространяется действие моратория, вправе заявить возражения об освобождении от уплаты санкции и в том случае, если в суд не подавалось заявление о его банкротстве.

[19] Согласно п. 6 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.12.2020 г. № 44 исполнительное производство считается приостановленным на основании акта о введении в действие моратория до его возобновления; это означает недопустимость применения мер принудительного исполнения в период действия моратория, а также невозможность исполнения исполнительного документа, предъявленного взыскателем непосредственно в банк или иную кредитную организацию в порядке, установленном ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 02.10.2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»; в случае поступления исполнительного документа в банк в отношении должника, на которого распространяется действие моратория, банк принимает такой исполнительный документ и оставляет его без исполнения до окончания действия моратория.

имуществом должника, наложенные в ходе исполнительного производства).

Пункты 3.1–3.5 ст. 9.1 Закона о банкротстве предусматривают институт судебной рассрочки[20] (имеющей ряд обязательных условий (п. 3.2)[21]) для случаев, когда в течение срока действия моратория по поданному самим должником заявления о банкротстве введены процедура реструктуризации долгов (для граждан) и наблюдение (для юридических лиц). Указанные должники в срок не ранее даты проведения первого собрания кредиторов вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о предоставлении такой судебной рассрочки (при соблюдении определенных условий[22]). На основании заявления должника о предоставлении судебной рассрочки[23] арбитражный суд выносит определение, содержащее условия предоставления судебной рассрочки (которое не может быть обжаловано), производство по делу о банкротстве прекращается (п. 3.5 ст. 9.1 Закона о банкротстве); днем предоставления судебной рассрочки является день оглашения резолютивной части определения о предоставлении такой рассрочки (п. 18 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.12.2020 г. № 44).

Как можно понять из содержания п. 3.3 ст. 9.1 Закона о банкротстве, в том случае, когда предоставляется судебная рассрочка продлеваются сроки исполнения обязательств, которые подлежат включению в реестр требований кредиторов, но на которые не распространяется судебная рассрочка (п. 3.3), а именно:

сроки, указанные в п/п. 1[24] и 2[25] п. 3.2 ст. 9.1 Закона о банкротстве, устанавливаются в два года, если доходы должника за отчетный период календарного года, в котором возбуждено дело о банкротстве, на пятьдесят процентов и более ниже доходов должника за аналогичный период предыдущего календарного года; в случае, если на момент

[20] В соответствии с п. 19 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.12.2020 г. № 44 судебная рассрочка применяется к обязательствам должника, являющимся просроченными на день возбуждения дела о банкротстве, а также к обязательствам, срок исполнения которых наступает в период со дня возбуждения дела о банкротстве и до дня окончания рассрочки; иные обязательства исполняются в соответствии с их условиями; при разрешении вопроса о том, подпадают ли под действие судебной рассрочки обязательства, по условиям которых срок исполнения не наступил, но считается таковым в силу п. 3 ст. 63 или абз. 2 п. 2 ст. 213.11 Закона о банкротстве, а также обязательства, срок исполнения которых в соответствии с условиями обязательств наступает досрочно в связи с изменением финансового состояния должника, нарушением им графика платежей, введением в отношении должника процедуры банкротства, учитываются сроки исполнения, определенные первоначальными условиями этих обязательств (как если бы не было оснований для досрочного истребования долга); если просрочена лишь часть долга, включенного в реестр требований кредиторов в полном объеме, то судебная рассрочка распространяется только на просроченную на день возбуждения дела о банкротстве часть и ту часть, срок исполнения которой наступает в период со дня возбуждения дела о банкротстве и до дня окончания рассрочки, остальная часть подлежит погашению в сроки, определенные условиями обязательства (в сроки, указанные в договоре или установленные законом).

[21] А именно: условия судебной рассрочки должны предусматривать: 1) изменение сроков уплаты обязательств, являющихся просроченными на дату возбуждения дела о банкротстве, а также обязательств, подлежащих включению в реестр требований кредиторов, срок исполнения которых наступает не позднее чем через один год с даты предоставления судебной рассрочки; 2) исполнение обязательств, указанных в предыдущем подпункте, ежемесячно равными долями в течение одного года; 3) право доступа кредиторов, сумма требований каждого из которых превышает десять процентов совокупной задолженности (за исключением заинтересованных по отношению к должнику лиц), включенной в реестр требований кредиторов, к информации об имуществе, имущественных правах и обязательствах должника в течение срока действия судебной рассрочки и обязанность должника предоставлять ее указанным кредиторам в разумный срок; 4) начисление предусмотренных договором процентов на период действия судебной рассрочки, превышающий один год (если начисление таких процентов в договоре не предусмотрено, начисляются проценты в размере ключевой ставки Банка России, действовавшей в период действия судебной рассрочки); 5) обязанность должника предоставлять кредиторам, указанным в подпункте 3, отчет об исполнении судебной рассрочки не реже одного раза в квартал; 6) наступление последствий, предусмотренных абз. 5, 7–10 п. 1 ст. 63 Закона о банкротстве; 7) прекращение исполнительного производства по имущественным взысканиям по требованиям, возникшим до предоставления судебной рассрочки.

[22] А именно: 1) доходы должника за отчетный период календарного года, в котором возбуждено дело о банкротстве, на двадцать процентов и более ниже доходов должника за аналогичный период предыдущего календарного года; в случае, если на момент возбуждения дела о банкротстве должника не истек ни один отчетный период, сравниваются доходы должника за два года, предшествующие году возбуждения дела о банкротстве; 2) отсутствует задолженность по требованиям граждан, перед которыми должник несет ответственность за причинение вреда жизни или здоровью, а также задолженность по выплате выходных пособий и (или) оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору; 3) собрание кредиторов приняло решение не заключать мировое соглашение или воздержалось от принятия такого решения; 4) отсутствуют заявления кредиторов о признании должника банкротом, поданные до даты введения моратория и возвращенные арбитражным судом в соответствии с п. 2 ст. 9.1 Закона о банкротстве; 5) заявление должника о признании его банкротом подано не ранее чем через один месяц после даты введения моратория.

[23] Верховный Суд РФ обращает внимание на добросовестность должника: согласно п. 18 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.12.2020 г. № 44 «должник, ходатайствующий о предоставлении судебной рассрочки, должен действовать добросовестно.., в том числе содействовать кредиторам в получении необходимой информации. Поэтому в ходатайстве он должен раскрыть всех известных ему кредиторов».

[24] Сроки уплаты обязательств, являющихся просроченными на дату возбуждения дела о банкротстве, а также обязательств, подлежащих включению в реестр требований кредиторов, срок исполнения которых наступает не позднее чем через один год с даты предоставления судебной рассрочки.

[25] Срок исполнения обязательств, указанных в предыдущей ссылке (ежемесячно равными долями в течение одного года).

возбуждения дела о банкротстве не истек ни один отчетный период, сравниваются доходы должника за два года, предшествующие году возбуждения дела о банкротстве;

если должник относится к стратегическим предприятиям и организациям и имеются обстоятельства, предусмотренные в предыдущем абзаце, устанавливается срок три года.

Таким образом, перед нами множество положений, которые представляют: и прекращение мер взыскания, и ограничение на осуществление корпоративных прав и обязанностей, и изменение условий самих обязательств, и прекращение (причем на некоторый период времени, а не полностью) части акцессорных обязательств (к примеру, обязательств по уплате неустойки). Причем такие ограничения вводятся и в том случае, если кредитор не то что не обращался с заявлением о банкротстве конкретного должника, но и даже не делал официального уведомления с намерением это сделать в соответствующем федеральном информационном ресурсе.

Значительный интерес представляет баланс интересов кредиторов и должников, который создатели правового режима этого моратория попытались в него заложить.

Во-первых, обращает на себя внимание *условный характер* многих положений о моратории. Уже п. 1 ст. 9.1 Закона о банкротстве предполагает возможность добровольного отказа самого должника от применения к нему этого моратория: любое лицо, на которое распространяется действие моратория (говоря иначе, для должника мораторий – это его субъективное право[26]), вправе заявить об отказе от применения в отношении его моратория, внеся сведения об этом в Единый федеральный реестр сведений о банкротстве, после чего (опубликования заявления об отказе лица от применения в отношении его моратория) действие моратория не распространяется на такое лицо, в отношении его самого и его кредиторов (такую возможность лицо утрачивает, однако при использовании института судебной рассрочки).

Во-вторых, если мораторий исключает подачу кредитором заявления о банкротстве, то подача заявления самим должником не исключена, хотя на этот случай у должника есть право при указанных выше условиях воспользоваться институтом судебной рассрочки.

В-третьих, согласно п. 6 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 декабря 2020 г. № 44 «положения п. 3 ст. 9.1 Закона о банкротстве не исключают возможность рассмотрения в период действия моратория исков к должникам, на которых распространяется мораторий». В этом же пункте отмечается, что законодатель допустил сохранение арестов в период действия моратория, и на основании исполнительных листов, выданных судами, может быть возбуждено исполнительное производство.

В-четвертых, введение моратория не является препятствием для продолжения ликвидации и, соответственно, рассмотрения требования кредиторов в ходе такой процедуры. В п. 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 декабря 2020 г. № 44 это положение выглядит следующим образом: «в ситуации, когда уполномоченным органом должника – юридического лица принято решение о его ликвидации, то есть не предполагается дальнейшее осуществление ликвидируемой организацией обычной деятельности, характерной для нормального гражданского оборота, отнесение такого ликвидируемого должника к числу лиц, на которых распространяется действие моратория, не является препятствием для подачи кредитором заявления о признании должника банкротом».

В-пятых, сохраняется возможность взыскания финансовых санкций, но при определенной квалификации поведения должника (по существу, здесь вопрос судебного усмотрения), о чем указывает п. 7 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 декабря 2020 г. № 44: «если при рассмотрении спора о взыскании неустойки или иных финансовых санкций, начисленных за период действия моратория, будет доказано, что ответчик, на которого распространяется мораторий, в действительности не пострадал от обстоятельств, послуживших основанием для его введения, и ссылки данного ответчика на указанные обстоятельства являются проявлением заведомо недобросовестного поведения, суд в зависимости от обстоятельств дела и с учетом характера и последствий поведения ответчика может удовлетворить иск полностью или частично, не применив возражения о наличии моратория (п. 2 ст. 10 ГК РФ). Следует отметить, что вопрос о взыскании / отказе от взыскания финансовых санкций является весьма проблемным и требует

[26] Отметим, что в литературе ранее такой подход (мораторий – как право должника) рассматривался как основа любого моратория на том основании, что мораторий устанавливается в пользу должника, а не кредитора (см.: *Кораев К.Б.* Проблемы правового регулирования моратория в законодательстве о банкротстве // Юрист. 2013. № 24. С. 6–10). Взгляд об установлении моратория только в пользу должника на самом деле является уже устаревшим (об этом, как мы видели, можно было говорить применительно к праву до принятия Конституции 1993 г.; в настоящее время понятно, что в основе любого моратория лежит идея баланса интересов должника и кредиторов. Тем не менее возможность выбора для должника в части использования / не использования выгод моратория следует признать верным правовым решением, поскольку даже при необходимости учета интересов кредиторов главная цель моратория – облегчение финансового положения должника.

дополнительной коррекции положений ст. 9.1 Закона о банкротстве.

В-шестых, предусматривается право суда отказать в предоставлении судебной рассрочки «если возражающие против рассрочки кредиторы представят убедительные доказательства невозможности восстановления платежеспособности должника, не опровергнутые последним» или «если будет доказано, что после удовлетворения требований кредиторов, к которым применяется рассрочка, должник будет заведомо неспособен расплатиться с остальными кредиторами» (п. 20 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 декабря 2020 г. № 44).

На обеспечение интересов кредиторов направлен и целый ряд иных правовых средств.

Статьей 9.1 Закона о банкротстве определен субъект, который вводит этот мораторий – Правительство РФ. При этом следует учитывать, что в реальности еще одним субъектом, от действий которого зависит применение некоторых элементов моратория, является суд (это хорошо видно в части положений о судебной рассрочке (п. 20 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.12.2020 г. № 44).

В период распространения коронавирусной инфекции мораторий введен на всей территории Российской Федерации постановлением Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 428 «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлению кредиторов в отношении отдельных должников»[27] (утратило силу 07.10.2020 г.); в соответствии с п. 5 указанного постановления оно вступало в силу со дня его официального опубликования и действовало в течение шести месяцев, т.е. срок моратория был введен с 6 апреля 2020 г. по 6 октября 2020 г.

Круг субъектов, в отношении которых вводился мораторий определен в первом постановлении следующим образом:

а) организации и индивидуальные предприниматели, код основного вида деятельности которых в соответствии с ОКВЭД указан в списке отдельных сфер деятельности, наиболее пострадавших в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, для оказания первоочередной адресной поддержки, утверждаемом Правительственной комиссией по повышению устойчивости развития российской экономики (после изменений, внесенных постановлением Правительства РФ от 22.05.2020 г. № 729[28], эта группа должников обозначена иначе: организации и индивидуальные предприниматели, код основного вида деятельности которых в соответствии с ОКВЭД указан в перечне отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, утв. постановлением Правительства РФ от 03.04.2020 г. № 434 «Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции»);

б) организации, включенные:

в перечень системообразующих организаций, утверждаемый Правительственной комиссией по повышению устойчивости развития российской экономики (после изменений, внесенных постановлением Правительства РФ от 22.05.2020 г. № 729, этот перечень обозначен иначе: «в перечень (перечни) системообразующих организаций российской экономики в соответствии с критериями и порядком, определенными Правительственной комиссией по повышению устойчивости развития российской экономики»);

в) перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, утвержденный Указом Президента РФ от 4 ноября 2004 г. № 1009 «Об утверждении перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ»;

в перечень стратегических организаций, а также федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих реализацию единой государственной политики в отраслях экономики, в которых осуществляют деятельность эти организации, утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 20 августа 2009 г. № 1226-р.

В последующем мораторий был продлен еще на три месяца (с 07.10.2020 г. по 07.01.2021 г.) постановлением Правительства РФ от 1 октября 2020 г. № 1587 «О продлении срока действия моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлению кредиторов в отношении отдельных должников»[29] (утратило силу 08.01.2021 г.).

Этим документом круг лиц, подпадающих под действие моратория, был определен несколько иначе: организации и индивидуальные предприниматели, *код основного вида деятельности которых* в соответствии с ОКВЭД указан в перечне отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, утвержденном постановлением

[27] См.: Официальный интернет-портал правовой информации // http://www.pravo.gov.ru, 06.04.2020.

[28] См.: Официальный интернет-портал правовой информации // http://www.pravo.gov.ru, 25.05.2020.

[29] См.: Официальный интернет-портал правовой информации // http://www.pravo.gov.ru, 05.10.2020.

Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 434 «Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции». «Привязка» к ОКВЭД в указанной норме выглядит весьма любопытно; дело в том, что целесообразность тщательного и обдуманного выбора ОКВЭД при государственной регистрации юридического лица (индивидуального предпринимателя) всегда была вопросом (сведения об ОКВЭД составляют обязательную часть сведений, который должен содержать ЕГРЮЛ в соответствии со ст. 5 Федерального закона от 08.08.2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»). Как видим, теперь участникам экономических отношений стоит более внимательно относиться к этому вопросу, тем более что в указанном акте подчеркивается, что «привязка» к действию моратория осуществляется через основной код ОКВЭД (он один), а дополнительные коды ОКВЭД в расчет не принимаются (к примеру, форма № Р11001, утв. приказом ФНС России от 31.08.2020 г. № ЕД-7-14/617@ «Об утверждении форм и требований к оформлению документов, представляемых в регистрирующий орган при государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств»).

В 2022 г. государство вновь воспользовалось положениями ст. 9.1 Закона о банкротстве – Правительством РФ был введен *мораторий на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами, в отношении юридических лиц и граждан, в т.ч. индивидуальных предпринимателей* (п. 1 постановления Правительства РФ от 28.03.2022 г. № 497 «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами»[30]). Согласно указанному постановлению мораторий вводится на шесть месяцев (до 01.10.2022 г.); его действие исключается только в отношении должников, являющихся застройщиками многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, включенных в соответствии со ст. 23.1 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»[31] в единый реестр проблемных объектов на дату вступления в силу постановления, которым введен мораторий.

Оценивая рассматриваемый вид моратория, отметим следующее:

возможность его введения через включение положений о нем в Закон о банкротстве при всех (потенциально возможных) аргументах в пользу такого решения тем не менее вызывает вопросы. И дело не в том, что для Закона о банкротстве в его нынешнем виде это уже третий вид моратория, им регулируемый. Проблема в том, что *по своему содержанию этот вид моратория гораздо шире своего названия*. Он не только является собственно мораторием на банкротство (т.е. судебным мораторием по своему названию), но и включает значительное число элементов (ограничений), которые к банкротству не имеют отношения, а направлены на недопущение существенного ухудшения финансового положения участников экономических отношений[32]. Весьма широки причины его введения. Таким образом, место этому мораторию в первую очередь не в Законе о банкротстве (как минимум в Гражданском кодексе РФ и в иных кодифицированных федеральных законах);

с юридико-технической стороны регулирование этого вида моратория является сложным; многие его элементы описаны таким образом, что требуют дополнительных разъяснений, которые во многих случаях, скажем мягко, «дополняют» закон. Как думается, к описанию элементов этого вида моратория законодателю придется вернуться, учитывая имеющиеся наработки судебной практики;

в том виде, как положения о моратории были реализованы в период 2020–2021 г., перед нами мораторий для участников экономических отношений, обычных граждан он прямо не касался; мораторий 2022 г. (постановление Правительства РФ от 28.03.2022 г. № 497) носит практически *всеобщий характер*: а) распространяется не только на участников экономических отношений, но и на обычных граждан; б) в документе, вводившем мораторий в 2022 г., нет указаний ни на отдельные виды экономической деятельности, ни на отдельные категории лиц и (или) перечень лиц, пострадавших в результате обстоятельств, послуживших

[30] См.: Официальный интернет-портал правовой информации // http://pravo.gov.ru, 01.04.2022.

[31] См.: Росс. газ. 2004. 31 дек.

[32] В литературе была высказана точка зрения о том, что «мораторий можно определить как меру по предупреждению банкротства» (см.: *Улезко А.С., Филонович А.Г.* Указ. соч. С. 70). Принципиально с этим сложно спорить, однако по своему содержанию (совокупности мер) этот мораторий шире, чем меры по предупреждению (положения о рассрочке). Высказывалась также позиция о том, что мораторий на банкротство представляет собой внесудебную, временную конкурсную процедуру, направленную на реструктуризацию задолженности должника (см.: *Галкин С.С.* Указ. соч. С. 22–30). Такая позиция тоже не охватывает всех мер, составляющих мораторий, ведь под него могут подпадать юридические лица, которые не то что не находятся под процедурами, указанными в Законе о банкротстве, но даже не находятся в предбанкротном состоянии.

основанием для введения моратория, на которых распространяется действие моратория;

рассматриваемый вид моратория не имеет связи с мораторием, урегулированным ст. 202 ГК РФ, и имеет очень условные связи с иными видами моратория, предусмотренными Законом о банкротстве;

этот вид моратория «высвечивает» очень интересный подход законодателя, который требует дальнейшего осмысления и отражения в правовых нормах: *мораторий – это не только ограничение для кредитора, но это и субъективное гражданское право должника*;

любопытен язык, которым изложены положения о новом моратории, как уже было отмечено выше, можно говорить об отказе от жесткого регулирования. Оценивая такой – условный – характер многих элементов данного моратория, необходимо сделать одно замечание общего характера в части мораториев, вводившихся в 2020–2021 гг. в связи с распространением коронавирусной инфекции. Чрезвычайный характер правовых мер при значительной неопределенности последствий коронавирусной инфекции предопределил специфику многих конкретных правовых решений: временный характер действия норм; возможность их применения в последующем на основании специального решения уполномоченного органа (лица); сочетание запретов и компенсационных механизмов (льготы, освобождение от исполнения отдельных обязанностей и проч.); отказ от абсолютного характера запретов и преимуществ (к примеру, вводимые ограничительные меры не носили характера абсолютного запрета); введение запретов и преимуществ для отдельных категорий и / или лиц. Такой подход обеспечивает, с одной стороны, возможность снижения негативного воздействия ограничительных мер для добросовестных лиц, с другой – создает, среди прочего, барьеры для использования вводимых мер лицами, неисполнение обязательств которых перед своими контрагентами, а также обязанностей публичного характера не было связано ни с обстоятельствами распространения новой коронавирусной инфекции, ни с последствиями введения ограничительных мер органами публичной власти. В полной мере такие характеристики касаются и положений рассматриваемого вида моратория. Придание характера абсолютности многим положениям (ограничительным мерам), составляющим этот мораторий, могло бы привести к существенному дисбалансу – нарушению интересов кредиторов, именно поэтому в целом ряде случаев и законодатель, и Верховный Суд РФ подчеркивают необходимость учета конкретных обстоятельств рассматриваемых дел (особенно, с нашей точки зрения, это проявляется в вопросах взыскания финансовых санкций).

### *Выводы*

Проведенное исследование показывает, что мораторий был и остается востребованным правовым средством для регулирования интересов должников и кредиторов в гражданско-правовых отношениях. Его роль всегда возрастала в периоды кризисов, имеющих общий характер, когда для целей снижения риска неплатежеспособности значительного числа граждан / подданных и юридических лиц государство вводило различного рода ограничения для кредиторов.

Попытки отказаться от этого института в советский период (или как минимум предать «забвению», отказаться от развития), объявить его чуть ли ненужным, не актуальным, успеха не имели. Однако имели весьма негативное последствие, с которым мы сталкиваемся и ныне, в отечественной системе права нет ни ясного регулирования моратория (общей части), ни его доктрины.

Проблема, однако, не только и не столько в том, что в законодательстве не раскрыто само понятие «мораторий» (как общее понятие для всех правоотношений), проблема в том (и это показала ситуация с пандемией 2020 г.), что отечественное чрезвычайное законодательство не сочетается с нормами гражданского законодательства, это приводит всякий раз при наступлении чрезвычайных событий к принятию разного рода паллиативных мер. Между тем средство такого сочетания давно и хорошо известно – *это мораторий*. А потому, по нашему мнению, выявленный дефект – отсутствие и самой концепции моратория, и ясного регулирования – должен быть устранен.

Оценивая возможные подходы к реконструкции этого института в праве, следует в первую очередь отметить исключительно широкий ареал распространения самого этого понятия. Как мы видели выше, понятие «мораторий» пришло из гражданского права. Однако оно там не остановилось. Это понятие (видимо в силу какого-то удобства этого термина) стало активно использоваться в вокабуляре дипломатов, текстах различного рода международно-правовых документов, договоров. Мы видим широкое использование этого понятия в международных экономических отношениях (к примеру, известны моратории на репарационные платежи[33], моратории по выплатам внешних долгов (в виде т.н. «дефолтов» и т.д.[34])). С точки зрения сущности такие моратории близки

[33] См., напр.: *Джордан В.М.* Великобритания, Франция и германская проблема в 1918–1939 гг. М., 1945. С. 110, 139, 141, 156, 158, 260.

[34] См.: *Карро Д., Жюйар П.* Международное экономическое право / пер. с франц. В.П. Серебренникова, В.М. Шумилова. М., 2001. С. 553.

к классическим (отсрочка, рассрочка, отчасти сопровождаемая прекращением части обязательств). Понятие «мораторий» применяется в документах и исследованиях по международному морскому праву (мораторий на разработку ресурсов международного морского дна[35]), международному космическому праву (мораторий на разработку ресурсов[36]), документах, целью которых являлся отказ от разработки, испытаний, производства и развертывания (размещения) новых видов оружия (или оружия в определенных сферах), к примеру, мораторий на ядерные испытания, мораторий на развертывание вооружений в космическом пространстве (мораторий на невывод в космос, мораторий на космическое оружие), мораторий на испытание антиспутникового оружия, мораторий на развертывание ракет средней дальности и т.д.[37] В этих случаях сущность моратория несколько иная: здесь мы видим мораторий как *самоограничение* (к примеру, односторонний отказ от ядерных испытаний или испытаний иного оружия), или как *временный запрет*[38], который вводится двусторонним (многосторонним) договором (соглашением) для всех участвующих в нем сторон (государств).

В российском праве понятие «мораторий» активно используется для описания различного рода ограничений публичного характера. Для примера можно (их много) назвать: «*мораторий на приватизацию государственных и муниципальных образовательных учреждений всех типов, включая объекты их производственной и социальной инфраструктуры*» (ст. 1 Федерального закона от 16.05.1995 г. № 74-ФЗ «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию»[39]); «*мораторий на принятие любых решений по вопросам, связанным с возвращением культурных ценностей, перемещенных в годы Великой Отечественной войны*» (постановление Государственной Думы ФС РФ от 21.04.1995 г. № 725-1 ГД «О моратории на возвращение культурных ценностей, перемещенных в годы Великой Отечественной войны»[40]); «*мораторий на добычу анадромных видов рыб во всем ареале их обитания*» (ст. 15 Федерального закона от 17.12.1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»[41]); «*мораторий на применение смертной казни*» (такое понятие используется в определении Конституционного Суда РФ от 19.11.2009 г. № 1344-О-Р); «*мораторий на проведение контрольно-надзорных мероприятий в отношении созданных малых предприятий*» (Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы), утв. распоряжением Правительства РФ от 19.01.2006 г. № 38-р[42]) и т.д.

Во многих случаях использование понятия «мораторий» – это скорее пример того, как красота слова, привычка его использования позволяют обозначать им феномены, в основе которых лежит ограничение, запрет, хотя, по существу, никаких оснований для использования этого слова нет. Применить в норме конструкцию «мы ввели мораторий на что-то» – очень удобно, но это неправильно, потому как понятие «мораторий» имеет определенное значение, в основе которого история и его появления, и его использования в разных правопорядках. Конечно, быстро «отчистить» право от такого рода «мораториев» будет сложно, однако делать это надо, но делать, прежде всего с пониманием целей, которые состоят не только в совершенствовании юридической техники.

С нашей точки зрения от широкого использования понятия «мораторий» целесообразно отказаться – не все ограничения (запреты) следует называть мораторием. Мораторий – это средство только и исключительно для предотвращения негативных последствий чрезвычайных ситуаций общего характера; это составная часть чрезвычайного законодательства. Отсюда следует обсуждать вопрос о том, *в каком виде мораторий должен быть отражен в нормах Конституции РФ*. Необходимость этого отражения вызвана тем, что ограничения, вводимые мораторием, касаются обязательств как гражданско-правового характера, так и публичного характера.

Совершенно очевидно, что положения о моратории должны найти отражение в Гражданском кодексе РФ (в части изменения и прекращения обязательств, изменения сроков исковой давности и проч.) и в Налоговом кодексе РФ.

---

[35] См., напр.: *Лазарев М.И.* Теоретические вопросы современного международного морского права. М., 1983. С. 178, 271–274. Указанный автор отмечал «переход» понятия «мораторий» в международное право из внутригосударственного: «*пример с мораторием... показывает, как государства при определенных условиях легко могут использовать категории гражданского, цивилистического толка в своих межгосударственных, публично-правовых отношениях* (курсив наш. – *А.Г.*)» (см.: там же. С. 272).

[36] См.: *Клименко Б.М.* Концепция общего наследия человечества в международном космическом праве // Дипломатический вестник. Год 1986: Ежегодник / под ред. С.Л. Тихвинского. М., 1987. С. 184–197; и др.

[37] См., напр.: Разоружение – веление времени: документы и материалы. М., 1986. Вып. 7.

[38] Такой термин можно встретить в специальной литературе (см.: *Иойрыш А.И.* Научно-технический прогресс и новые проблемы права. М., 1981. С. 50).

[39] См.: СЗ РФ. 1995. № 21, ст. 1922.

[40] См.: СЗ РФ. 1995. № 19, ст. 1721.

[41] См.: СЗ РФ. 1998. № 51, ст. 6273.

[42] См.: СЗ РФ. 2006. № 5, ст. 589.

Совершенно очевидно, учитывая, что частью мораториев являются ограничения прав на обращение в суд (и, возможно, такие ограничения в будущем не будут только «завязаны» на банкротство), необходимо отражение положений о мораториях в кодифицированных федеральных законах (причем всех).

Исходя из указанных общих норм законодательства, следует установить положения о моратории в нормах отечественного чрезвычайного законодательства, а также в Законе о банкротстве и в иных федеральных законах.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ


1. *Галкин С.С.* Защита прав российским банкротным законодательством в условиях экономического кризиса, вызванного эпидемией COVID-19: вчера, сегодня, завтра // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». 2020. № 3. С. 22–30.
2. *Герголенко М.А.* Злоупотребление мораторием на банкротство со стороны контролирующих должника лиц // Право и бизнес. 2021. № 2. С. 20–26.
3. *Гутников О.В.* Форс-мажорные обстоятельства в условиях кризиса // Главбух. 1998. № 17. С. 58–66.
4. *Джордан В.М.* Великобритания, Франция и германская проблема в 1918–1939 гг. М., 1945. С. 110, 139, 141, 156, 158, 260.
5. *Жданова О.В.* Мораторий на банкротство – спасательный круг или тормоз? // Имущественные отношения в РФ. 2020. № 8 (227). С. 42–50.
6. *Зинковский М.А.* Мировой финансовый кризис: обстоятельство непреодолимой силы (форс-мажор), доказательственный или общеизвестный факт? // Юрист. 2012. № 4. С. 21–26.
7. *Иойрыш А.И.* Научно-технический прогресс и новые проблемы права. М., 1981. С. 50.
8. *Каплунова Е.С.* Эпидемия (эпизоотия) гриппа птиц: правовые вопросы. Новокузнецк, 2007.
9. *Карелина С.А.* Мораторий на банкротство: проблемы правового регулирования // Ученые записки юрид. ф-та. 2021. № 2. С. 11–14.
10. *Карелина С.А., Фролов И.В.* Реабилитационный потенциал института несостоятельности (банкротства) при возникновении чрезвычайных ситуаций и ситуаций чрезвычайного экономического характера // Право и экономика. 2020. № 6 (388). С. 5–13.
11. *Карро Д., Жюйар П.* Международное экономическое право / пер. с франц. В.П. Серебренникова, В.М. Шумилова. М., 2001. С. 553.
12. *Клименко Б.М.* Концепция общего наследия человечества в международном космическом праве // Дипломатический вестник. Год 1986: Ежегодник / под ред. С.Л. Тихвинского. М., 1987. С. 184–197.
13. *Кораев К.Б.* Проблемы правового регулирования моратория в законодательстве о банкротстве // Юрист. 2013. № 24. С. 6–10.
14. *Коршунов П.Н.* Мораторий на банкротство как мера восстановления платежеспособности должника // Вестник экономической безопасности. 2020. № 3. С. 86–90.
15. *Лазарев М.И.* Теоретические вопросы современного международного морского права. М., 1983. С. 178, 271–274.
16. *Пьянкова А.Ф.* Правовые основания введения в регионах России мер, препятствующих распространению новой коронавирусной инфекции // Закон. 2020. № 5. С. 53–59.
17. Разоружение – веление времени: документы и материалы. М., 1986. Вып. 7.
18. *Рябинин А., Маликов А.* Судебная рассрочка: продолжение реализации моратория на банкротство // Банковское обозрение. Приложение “FinLegal”. 2020. № 1. С. 68–71.
19. *Сергеев В.И.* «Обвал» финансового рынка и обстоятельства непреодолимой силы: Теоретические аспекты и практические рекомендации // Законодательство. 1998. № 11. С. 6–12.
20. *Уксусова Е.Е.* Обращение в суд заинтересованного лица как определяющий акт для предмета и движения судопроизводства по делу о банкротстве // Право и бизнес. 2021. № 1. С. 13–19.
21. *Улезко А.С., Филонович А.Г.* Мораторий на банкротство: ожидания должников и реальность // Имущественные отношения в РФ. 2020. № 7 (226). С. 68–79.
22. *Фролов А.И.* Чрезвычайные ситуации: гражданско-правовой аспект // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. 2014. № 1. С. 4–15.


## REFERENCES


1. *Galkin S.S.* Protection of rights by Russian bankruptcy legislation in the conditions of the economic crisis caused by the COVID-19 epidemic: yesterday, today, tomorrow // Entrepreneurial Law. The application “Law and Business”. 2020. No. 3. P. 22–30 (in Russ.).
2. *Gergolenko M.A.* Abuse of the bankruptcy moratorium by persons controlling the debtor // Law and Business. 2021. No. 2. P. 20–26 (in Russ.).
3. *Gutnikov O.V.* Force majeure circumstances in a crisis // Glavbukh. 1998. No. 17. P. 58–66 (in Russ.).
4. *Jordan V.M.* Great Britain, France and the German problem in 1918–1939. M., 1945. P. 110, 139, 141, 156, 158, 260 (in Russ.).
5. *Zhdanova O.V.* Bankruptcy moratorium – a lifeline or a brake? // Property relations in the Russian Federation. 2020. No. 8 (227). P. 42–50 (in Russ.).
6. *Zinkovsky M.A.* Global financial crisis: force majeure, evidentiary or well-known fact? // Lawyer. 2012. No. 4. P. 21–26 (in Russ.).
7. *Ioyrysh A.I.* Scientific and technological progress and new problems of law. M., 1981. P. 50 (in Russ.).
8. *Kaplunova E.S.* Epidemic (epizootic) of avian influenza: legal issues. Novokuznetsk, 2007 (in Russ.).

9. *Karelina S.A.* Moratorium on bankruptcy: problems of legal regulation // Scientific notes of legal f-t. 2021. No. 2. P. 11–14 (in Russ.).

10. *Karelina S.A., Frolov I.V.* Rehabilitation potential of the institute of insolvency (bankruptcy) in the event of emergency situations and situations of an emergency economic nature // Law and Economics. 2020. No. 6 (388). P. 5–13 (in Russ.).

11. *Carro D., Juillard P.* International Economic Law / transl. from French V.P. Serebrennikov, V.M. Shumilov. M., 2001. P. 553 (in Russ.).

12. *Klimenko B.M.* The concept of the common heritage of mankind in International Space Law // Diplomatic Herald. Year 1986: Yearbook / ed. by S.L. Tikhvinsky. M., 1987. P. 184–197 (in Russ.).

13. *Koraev K.B.* Problems of legal regulation of the moratorium in bankruptcy legislation // Lawyer. 2013. No. 24. P. 6–10 (in Russ.).

14. *Korshunov P.N.* Moratorium on bankruptcy as a measure of restoring the debtor's solvency // Bulletin of Economic Security. 2020. No. 3. P. 86–90 (in Russ.).

15. *Lazarev M.I.* Theoretical issues of modern International Maritime Law. M., 1983. P. 178, 271–274 (in Russ.).

16. *Pyankova A.F.* Legal grounds for the introduction of measures in the regions of Russia that prevent the spread of a new coronavirus infection // Law. 2020. No. 5. P. 53–59 (in Russ.).

17. Disarmament – the dictates of time: documents and materials. M., 1986. Issue 7 (in Russ.).

18. *Ryabinin A., Malikov A.* Judicial installments: continued implementation of the moratorium on bankruptcy // Banking Review. The "FinLegal" application. 2020. No. 1. P. 68–71 (in Russ.).

19. *Sergeev V.I.* "Collapse" of the financial market and circumstances of force majeure: Theoretical aspects and practical recommendations // Legislation. 1998. No. 11. P. 6–12 (in Russ.).

20. *Uksusova E.E.* Appeal to the court of an interested person as a defining act for the subject and movement of bankruptcy proceedings // Law and Business. 2021. No. 1. P. 13–19 (in Russ.).

21. *Ulezko A.S., Filonovich A.G.* Moratorium on bankruptcy: expectations of debtors and reality // Property relations in the Russian Federation. 2020. No. 7 (226). P. 68–79 (in Russ.).

22. *Frolov A.I.* Emergency situations: civil aspect // Civil protection strategy: problems and research. 2014. No. 1. P. 4–15 (in Russ.).

**Сведения об авторе**

**ГАБОВ Андрей Владимирович** –
член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, и.о. заведующего сектором гражданского и предпринимательского права; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10;
научный руководитель Юридического института Белгородского государственного национального исследовательского университета; 308015 г. Белгород, ул. Победы, д. 85

**Authors' information**

**GABOV Andrey V.** –
Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Law, Acting Head of the Civil and Entrepreneurial Law Sector of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia; Scientific Director of the Law Institute of the Belgorod State National Research University; 85 Pobedy str., 308015 Belgorod, Russia

*ГОСУДАРСТВО И ПРАВО, 2022, № 5, с. 68–76*
*STATE AND LAW, 2022, No. 5, pp. 68–76*

**ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО**

*УДК 349.6:556.555*

# ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ БЕССТОЧНЫХ ПЕРЕСЫХАЮЩИХ ВОДОЕМОВ НА ПРИМЕРЕ ТУРАЛИНСКИХ ОЗЕР ДАГЕСТАНА

**© 2022 г. С. И. Шапоренко**

*Институт географии Российской академии наук, г. Москва*

*E-mail: ser-shaporenko@yandex.ru*

Поступила в редакцию 10.06.2021 г.

***Аннотация.*** Рассматривается проблема существования пробела в водном законодательстве, касающегося бессточных водоемов аридной зоны, которые часто пересыхают и изменяют свои морфометрические и гидрологические характеристики. Эти проблемы исследуются на примере Туралинских озер, деградация экосистем которых обострилась в последнее десятилетие в связи с поглощением их надвигающейся с севера крупнейшей в Дагестане Махачкалинско-Каспийской агломерации и усилившейся региональной аридизацией климата. В качестве первого шага к решению правовой проблемы предложены поправки к отдельным статьям Водного кодекса РФ.

***Ключевые слова:*** лагуна, пересыхающие водоемы, бессточные озера, водное законодательство, береговая линия, граница водоохранной зоны, морфометрические параметры, поправки к Водному кодексу РФ.

***Цитирование:*** *Шапоренко С. И.* Правовые проблемы охраны бессточных пересыхающих водоемов на примере Туралинских озер Дагестана // Государство и право. 2022. № 5. С. 68–76.

Работа выполнена по госзаданию № 0148-2019-0007.

**DOI:** 10.31857/S102694520015409-0

# LEGAL PROBLEMS OF PRESERVATION OF CLOSED DRY OUT WATER BODIES ON THE EXAMPLE OF THE TURALY LAKES OF DAGESTAN

**© 2022 S. I. Shaporenko**

*Institute of Geography Russian Academy of Sciences, Moscow*

*E-mail: ser-shaporenko@yandex.ru*

Received 10.06.2021

***Abstract.*** The paper raises the problem of the existing gap in the water legislation concerning the closed drainage bodies of the arid zone, which often dry up and change their morphometric and hydrological characteristics. These problems are studied using the example of the Turaly lakes, the degradation of which ecosystemы has intensified in the last decade in connection with the advance from the north of the Makhachkala-Caspian agglomeration, the largest in Dagestan, and the intensified regional climate aridization. As a first step to solving the legal problem, amendments to certain articles of the Water Code of the Russian Federation are proposed.

***Key words:*** lagoon, dry out reservoir, closed lakes, water legislation, waterfront, boundary of water preservation zone, morphometric parameters, amendments to the Water Code.

***For citation:*** *Shaporenko, S.I. (2022).* Legal problems of preservation of closed dry out water bodies on the example of the Turaly lakes of Dagestan // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 68–76.

The work was carried out according to the state task No. 0148-2019-0007.

**Введение**. Бессточные озера Малое и Большое Турали по своему происхождению – реликтовые лагуны Каспийского моря, отчленившиеся от морской акватории соответственно в конце позднехвалынской и в последнюю фазу новокаспийской трансгрессий. Расположены они рядом с южными окраинами г. Каспийска, их площади по разным источникам составляют соответственно 1.5–1.7 и 4.8–6.7 км$^2$. Чаши озер плоские, максимальные глубины при наибольшем заполнении не превышали 1.2–1.5 м, в естественном состоянии поверхностная и подземная водная связь между ними отсутствует[1]. Исследования, проведенные в 2019–2020 гг., показали, что водные объекты испытывают жесткое антропогенное воздействие со стороны расширяющейся Махачкалинско-Каспийской агломерации. Индивидуальная жилищная застройка подошла к берегам вплотную, песчаные чаши водоемов разрушаются несанкционированными изъятиями грунта и свалками бытовых отходов. Проявляющиеся экологические проблемы, вызванные антропогенным фактором, усугубляются наблюдающейся аридизацией климата, что в совокупности указывает на явные признаки опустынивания территории[2]. По результатам исследования рассмотрены несколько путей к улучшению экологической обстановки[3]. При этом стало очевидно, что решение проблем во многих случаях упирается не только в инертность и незаинтересованность органов власти в их охране в статусе водных объектов, но и в неопределенности действующего законодательства Российской Федерации в отношении водоемов аридной зоны со специфическим водным режимом.

История «правовой ущербности» по отношению к пересыхающим водоемам сложилась с самого начала формирования водного законодательства (в основном ориентированного на водные объекты гумидной зоны), т.е. имеет почти вековой возраст. Но именно в последние десятилетия после перехода на новые отношения, связанные с частной собственностью на землю и платой за пользование водными ресурсами, это приобретает все более острую необходимость своего разрешения. В настоящей статье впервые обосновывается указанная проблема, которая касается всех бессточных водоемов аридной климатической зоны. Предлагаются варианты корректировки отдельных статей Водного кодекса РФ.

**Происхождение озер – природная предпосылка попадания в правовую неопределенность.** Туралинские озера произошли из отшнуровавшихся морских лагун при падении уровня Каспийского моря. Этой версии придерживаются большинство геологов и географов (Н.С Касимов[4], Г.И. Рычагов[5], Т.А. Янина[6], М.М. Эльдаров[7]), в отношении оз. Малое Турали имелось мнение об эрозионно-денудационном генезисе его чаши в работах В.П. Ильинского[8] и П.Д. Сиденко[9]. Такой генезис водоемов нельзя назвать редким явлением. Похожие процессы происходили на других участках побережья Каспия (озера Ак-Гёль, Вузовское, некоторые водоемы Кумско-Сулакского междуречья и отчленившиеся заливы северного казахстанского побережья, озера в районе г. Актау и залива Кендирли, на территории Ирана около пункта Бендер-Энзели, почти отсоединился крупный Горганский залив в юго-восточной оконечности Каспия, много подобных водоемов в районе Апшеронского полуострова), на северо-западе Черного моря, по берегам Азовского моря. Крупный залив-лагуна Кара-Богаз-Гол пережил стадию полного высыхания в период 1980–1984 гг. за счет искусственного отчленения от моря и последующего восстановления после того, как перемычка была ликвидирована в 1990 г. Необходимо отметить, что встречаются генетически сходные водоемы на других континентах.

В стадии отчленения от морской акватории находятся многочисленные лагуны Белого моря в связи с подъемом балтийского щита. В последние два десятилетия они пристально изучаются в пределах Кольско-Карельского сегмента в связи с особыми гидрохимическими и гидробиологическими процессами, связанными с возникновением в них резкой плотностной стратификации и развитием анаэробных условий в нижних горизонтах водной толщи, подтверждение чему можно

[1] См.: *Ильинский В.П., Клебанов Г.С.* Теоретические схемы использования богатых сульфатами морских и озерных рассолов и их опытно-промышленное испытание. Л., 1934.

[2] Опустынивание засушливых земель России: новые аспекты анализа, результаты, проблемы. М., 2009.

[3] См.: *Абдурашидов А.М.* Антропогенная деградация Туралинских озер и пути их восстановления // Экологическая безопасность в условиях антропогенной трансформации природной среды: материалы Всеросс. школы-семинара, посвященной памяти Н.Ф. Реймерса и Штильмарка (22–23 апреля 2021 г., г. Пермь). Пермь, 2021. С. 344–346.

[4] См.: *Касимов Н.С., Геннадиев А.Н., Лычагин М.Ю.* Эколого-геохимические проблемы Прикаспия // Изменения природно-территориальных комплексов в зонах антропогенного воздействия / отв. ред. В.М. Котляков. М., 2006.

[5] См.: *Рычагов Г.И.* Плейстоценовая история Каспийского моря. М., 1997.

[6] См.: *Свиточ А.А., Янина Т.А.* Малакофауна опорного разреза каспийского голоцена Турали (Дагестан) // Доклады РАН. 2003. Т. 389. № 4. С. 513–518.

[7] См.: *Эльдаров М.М.* Озера Низменного Дагестана // Физическая география Низменного Дагестана. Труды естественно-географического ф-та. Махачкала, 1972. Вып. VII. С. 90–107.

[8] См.: *Ильинский В.П., Клебанов Г.С.* Указ. соч.

[9] См.: *Сиденко П.Д.* Туралинские озера Дагестанской АССР // Бюллетень Института Галургии. 1940. № 4–5. С. 13–23.

найти в работах Е.Д. Красновой[10], Г.А. Корнеевой[11], С.И. Шапоренко[12].

Отчленяющиеся лагуны постепенно теряют водную связь с морской акваторией и подпитку с ее стороны, то есть становятся самостоятельными водными объектами. На стадии ослабленного водообмена с основной акваторией доминирующим процессом выступает накопление солей в отчленяющейся чаше за счет осолонения исходной морской воды. В северных лагунах Белого моря процесс осолонения осуществляется во время образования льда[13]. Более соленые и плотные воды опускаются ко дну на мелководьях по всей площади акватории, образуя тонкий слой и насыщая грунтовые воды солями. В периоды адвекций (в метеорологии перемещение воздуха в горизонтальном направлении и перенос вместе с ним его свойств: температуры, влажности и др.) морских вод во время приливов они могут «выдавливаться» в углубления дна, где частично сохраняются и в теплое время года, не смешиваясь с верхними горизонтами. В следующий осенне-зимний сезон процесс осолонения возобновляется.

В аридных условиях жаркого климата Каспийского моря процесс накопления солевой массы иной. В теплое время года за счет интенсивного испарения происходит концентрация солей. Начинают выпадать в осадок сначала карбонаты, что происходило в Аральском море в его условно-естественный период существования. Этот процесс поддерживал на относительно стабильном невысоком уровне минерализацию воды и солевой запас, а выпавшие в осадок соли удалялись за счет эолового выноса с осушенных заливов и лагун[14]. При более высоких концентрациях солей начинают выпадать в осадок сульфаты в виде тенардита летом и мирабилита в холодное время года. Образование мирабилита в заливе Кара-Богаз-Гол – мощный процесс, который использовался для промышленной добычи глауберовой соли. Его же применяли и на Туралинских озерах в 1930-е годы, применяют на озерах Кучук и Селитренное в Благовещенском районе Алтайского края (предприятие «Кучуксульфат»), в Большом Соленом озере в США.

Накопление солевой массы происходит за счет того, что при сезонном повышении температуры воды выпавшие в осадок соли обратно в раствор переходят только частично. Процессы, благодаря которым происходит накопление солей в отчленяющихся водоемах, в разных климатических обстановках отличаются, но итог везде один – накопление солевой массы в чаше формирующегося водного объекта в том или ином значимом количестве. При достаточно значительном пресном притоке и создании промывного режима накопление солей может быть невысоким или отсутствовать.

Возможны разные варианты эволюции отчленяющихся лагун, сопровождающиеся трансформацией гидролого-гидрохимического режима в зависимости от складывающегося водного баланса[15]. Резкая стратификация и сероводородные условия постоянно проявляются в донных отложениях и часто в придонных горизонтах – типичные характеристики в период слабой связи с морской акваторией. Если имеется достаточный по объему водный приток с суши (приход больше испарения с водного зеркала и подземного оттока), то водоемы продолжают существовать как обычные пресные проточные водоемы. Такое направление развития водоемов наиболее естественно в северной гумидной обстановке.

Если приток с осадками примерно равны испарению, то озера могут стать бессточными и осолоняться до определенного предела, контролируемого величиной минерализации притока, морфометрическими параметрами водоема, амплитудой колебания уровня. В таком режиме существует Каспийское море, озера Чад, Иссык-Куль, Балхаш, до середины XX в. находились Аральское море, Мертвое море и многие другие водоемы[16]. Если естественный поверхностный приток не компенсирует испарение, тогда озера пересыхают. Это неоднократно происходило с Аральским морем и озером Сарыкамыш в средние века, когда Амударья

---

[10] См.: *Краснова Е.Д., Воронов Д.А., Демиденко Н.А. и др.* К инвентаризации реликтовых водоемов, отделяющихся от Белого моря // Комплексные исследования Бабьего моря, полуизолированной беломорской лагуны: геология, гидрология, биота – изменения на фоне трансгрессии берегов (Труды Беломорской Биостанции МГУ, т. 12). М., 2016. С. 211–241.

[11] См.: *Шапоренко С.И., Корнеева Г.А., Пантюлин А.Н., Перцова Н.М.* Особенности экосистем отшнуровывающихся водоемов Кандалакшского залива Белого моря // Водные ресурсы. 2005. Т. 32. № 5. С. 517–532.

[12] См.: *Шапоренко С.И., Краснова Е.Д.* Экологические аспекты зимних термических процессов в беломорских лагунах (район ББС) // Труды V Всеросс. конф. «Ледовые и термические процессы на водных объектах России», 11–14 октября 2016 г., г. Владимир: сб. М., 2016. С. 450–455.

[13] См.: там же.

[14] См.: *Шапоренко С.И.* Каково же будущее Арала? // Химия и жизнь. 1989. № 8. С. 7.

[15] См.: *Краснова Е.Д., Мардашова М.В.* Как морской залив превращается в озеро // Природа. 2020. № 1. С. 16–27; *Шапоренко С.И.* Динамика отчленяющихся прибрежных водоемов Кандалакшского залива Белого моря // VI Всероссийский гидрологический съезд 28 сентября – 1 октября 2004 г. Тезисы докладов. Секция 6. Проблемы русловых процессов, эрозии и наносов. СПб., 2004. С. 129–131.

[16] См.: *Шапоренко С.И.* Каково же будущее Арала? С. 7; *Shaporenko S.I.* Balkhash Lake // Enclosed seas and large lakes of eastern Europe and middle Asia / ed. by A.F. Mandych. Amsterdam, 1995. P. 155–197.

меняла направление стока между Аралом и Каспием, происходит и сейчас при антропогенном перераспределении водного стока оросительными системами[17]. Пересыхать они могут на многие годы, их экосистемы в условно исходное состояние могут и не возвращаться. Более редки случаи регулярного перехода бессточных озер к категории проточных в периоды увеличения увлажненности, как это происходит с оз. Чаны[18].

Туралинские озера относятся к пересыхающим водоемам, увлажненность которых имеет сезонный характер. Во влажном состоянии они находятся только в холодный сезон, или кратковременно, когда начинают выпадать интенсивные осадки (что случается крайне редко). Водное зеркало часто занимает небольшую часть чаши озера, может быть разбито на отдельные фрагменты, которые выглядят как лужи в плоских понижениях сухого дна (что наблюдали в феврале 2020 г. при обследовании оз. Большое Турали). При высыхании их можно классифицировать как пухлый солончак из-за содержания в отложениях мирабилита, или соровый солончак из-за присутствия сероводорода. Местами при высыхании образуются участки такыров (форма рельефа в песчаных, глинистых и каменистых пустынях и полупустынях, представляющая собой глинисто-солонцовые растресканные на многоугольники плоские понижения, периодически затопляются талыми и ливневыми водами).

Принципиальная схема возможных эволюционных путей при отчленении морских лагун показана на *рис. 1.* Ее можно также представить как череду гидролого-геохимических процессов, сопровождающих эволюцию отчленяющихся лагун, изучавшихся в т.ч. и на примере Туралинских озер, стенки сточного канала из которых служили одним из опорных разрезов при исследовании вековых колебаний уровня Каспийского моря[19].

*Рис. 1.* Схема отчленения морской лагуны, протекающих основных процессов и влияния климатических условий на формирование водоемов суши. Пунктирной линией показана область, в которой имеются правовые неопределенности в российском водном законодательстве.

Используя определения водных объектов в Водном кодексе РФ, морской поверхностный водный объект (лагуна) постепенно становится поверхностным водоемом суши (озером), а в условиях достаточной увлажненности может стать болотом (п. 2, 4 ст. 5). В аридных условиях разновидностью болота является гидроморфный солончак, или соляное болото[20]. В общих чертах этапы эволюции повторяются в любых климатических условиях, но на последней стадии формирования режим водоема определяется в наибольшей степени не только климатом, в каком находится сам водный объект, но и его водосбор в целом. Особенно значимо разнообразие климатических условий для таких громадных по площади водосборов, как водосборы Каспийского и Аральского морей. Для относительно небольших по размерам и площади водосборов

[17] См.: *Санин М.В., Костюковский В.И., Шапоренко С.И. и др.* Озеро Сарыкамыш и водоемы-накопители коллекторно-дренажных вод. М., 1991.

[18] См.: Пульсирующее озеро Чаны. Л., 1982.

[19] См.: *Касимов Н.С., Геннадиев А.Н., Лычагин М.Ю.* Указ. соч.; *Рычагов Г.И.* Указ. соч.

[20] См.: *Кац Н.Я.* Болота земного шара. М., 1971.

Туралинских озер влияние ярко выраженных аридных условий наиболее резко. Именно такие водоемы попадают в т.н. «область правовой неопределенности». Что конкретно имеется в виду под такой формулировкой, рассмотрим далее.

**Параметры соленых пересыхающих озер в противоречии с базовыми положениями Водного кодекса РФ.** В Водном кодексе РФ имеются общие положения, которые вводят в правовой оборот научные географо-гидрологические понятия и водохозяйственную терминологию (ст. 1, 5). Уже изначально в п. 4 ст. 1 определение водного объекта как «постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима», если учитывать, что под водным режимом понимается изменение во времени уровня, расхода и объема воды в водном объекте (п. 5 ст. 1), отсекает часть пересыхающих соровых озер. Приведенное определение ставит под сомнение включение в их перечень не только пересыхающих соленых озер, но и тем более солончаков, особенно сухих солончаков, в которых, как правило, отсутствует водный режим. Между тем сухие солончаки – конечная стадия аридизации разновидности болота в сухом климате по определению Н.Я. Кац[21].

С подобной спорной ситуацией столкнулись при анализе результатов обследования каменноугольного месторождения в Хакасии. Е.В. Гуревич[22] предлагает несколько геоморфологических и гидрогеологических характеристик водного режима поверхностных водных объектов, при этом разграничивая со скоплениями воды в отрицательных формах рельефа, обладающих признаками водного режима почв. К последним автор относит небольшие задернованные западины с промывным типом водного режима, т.е. у которых отсутствуют близко расположенные к поверхности слои водоупора и кольматации. В закольматированных западинах возможно временное скопление воды, и в зависимости от аккумулирующей емкости понижения (необходим и достаточный по размерам водосбор), режима увлажнения и морфометрии ложа такое скопление может приобретать признаки водного режима водоема. В качестве переходного состояния рассматривается непромывно-выпотной тип, разновидности которого определяет вертикальное положение водоупорного слоя, наличие слоя кольматации и задернованности понижения. Таким образом, развитие доминирующего типа водного режима определяется многими факторами, особенно параметрами увлажнения.

Если начинать вводить высыхающие озера в сферу водного законодательства, необходимо указать критерии, которые должны определять стадию, на которой при трансформации отчленяющейся лагуны она перестает быть частью морской акватории и становится самостоятельным водным объектом. Далее, до какого момента он может сохранять статус водоема и при каких гидрологогеографических характеристиках он перестает быть водным объектом (например, становится влажным или сухим солончаком).

*Определение береговой линии и границ охранных зон*. Ключевая процедура идентификации любого поверхностного водного объекта – определение положения на местности его границ, от которого зависят дальнейшие мероприятия по охране водоема путем создания вокруг него ограничительных в хозяйственном отношении зон, правил землепользования на прилегающих землях. За границу водоема Водный кодекс РФ принимает береговую линию, которая для озера «определяется по среднемноголетнему уровню вод в период, когда они не покрыты льдом» (ч. 4 ст. 5). Для пересыхающих озер аридных зон, к которым относятся Туралинские, определить однозначно среднемноголетний уровень воды невозможно в силу того, что вода в них естественным путем появляется только в относительно влажное холодное время года, а летом они становятся сухими и находятся в таком состоянии большую часть года.

Сохранившиеся в рельефе местности древние чаши лагун, которые в ландшафтно-гидрологическом отношении унаследовали Туралинские озера, к определяемым Водным кодексом РФ границам имеют весьма отдаленное отношение. Между тем, если имеет смысл сохранения пересыхающих озер в качестве природных объектов, целесообразно дополнить формулировку границы водного объекта выделением ее по контурам рельефа. Или по крайней мере более четко сформулировать п. 10 в) Правил определения местоположения береговой линии в приложении к Постановлению Правительства РФ от 29 апреля 2016 г. № 377, в которых закреплено требование учета морфологических особенностей водного объекта[23]. Под водным объектом понимаются озера и обводненные карьеры. Необходимо распространить применимость данного положения на пересыхающие водоемы, приняв за границы верхние кромки унаследованных чаш, выраженных в рельефе.

[21] См.: *Кац Н.Я.* Указ. соч.

[22] См.: *Гуревич Е.В.* Когда объект перестает быть водным // Геоинфо. Независимый электронный журнал // www.geoinfo.ry (дата обращения: 11.03.2021).

[23] См.: постановление Правительства РФ от 29.04.2016 г. № 377 (ред. от 30.11.2019 г.) «Об утверждении Правил определения местоположения береговой линии (границы водного объекта), случаев и периодичности ее определения и о внесении изменений в Правила установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов» // СЗ РФ. 2016. № 19, ст. 2699.

Проблема определения береговой линии касается не только Туралинских озер.

*Определение границ водоохранных зон, прибрежных защитных полос и полос общего пользования.* Неопределенности с положением береговой линии порождают проблемы с установлением границ водоохранной зоны, прибрежной защитной полосы и полосы общего пользования, отсчет морфометрических параметров которых ведется от положения береговой линии. Для Туралинских озер ширина водоохранной зоны, которая совпадает с прибрежной защитной полосой, равна 50 м согласно форме 2.13-гвр, составленной по материалам проекта по Государственному контракту № 4 от 18 июля 2016 г. Сведения о местоположении на местности береговой линии (границы водного объекта) отсутствуют (письмо из ЗК БВУ от 19.02.2021 г. № 154/5-К адвокату Коллегии адвокатов «Юридический центр» А.И. Гайдарову за подписью М.А. Курбанчиева). Для оз. Малое Турали водоохранная зона как бы существовала, по крайней мере в 1990 г. она упоминается в документах передачи озера в аренду кооперативу «Природа» для рыбоводства в размере 127.5 га при площади зеркала 139.7 га. На деле она не выделена на местности и по факту не учитывается при освоении побережья членами дачного кооператива СНТ «Надежда». Существование водоохранной зоны для оз. Большое Турали до 2016 г. нигде не упоминается. Если сопоставить сведения по размерам площади акватории озер *(табл. 1)*, то для этого озера площадь зеркала равна площади земельного участка, стоящего в базе Росреестра. Резерва по площади как для оз. Малое Турали (0.24 км$^2$) нет, что подтверждает отсутствие прибрежных защитных полос.

Со стороны г. Каспийска на прилегающих землях ведется частная застройка, а прибрежная зона захламляется строительным мусором. При выделении земли дачным кооперативам требования Водного кодекса РФ к наличию полос общего пользования не учтено местными властями в обоих случаях, и выхода из создавшегося положения, при условии сохранения озер в качестве водных объектов, не прослеживается. В случае с Туралинскими озерами проблема определения береговой линии и ограничительных зон, связанная с природными особенностями водных объектов, сочетается с технической проблемой низкого качества выполненного проекта по установлению водоохранных зон и не учета работ по маркировке границ на местности.

*Водные кадастр и реестр: охранная грамота или тяжелое бремя?* На недостатки Водного кодекса РФ в части охраны качества вод указывалось сразу после его принятия. Имелось в виду принятие основных критериев качества с ориентацией на предельно допустимые концентрации (ПДК), единые для всей России[24]. В последнее время принцип нормирования качества вод в водных объектах изменился на более гибкие оценки с ориентацией на наилучшие доступные технологии (НДТ). Сохранение качества вод – важный, но не единственный аспект водоохраны. Необходимость создания и ведения сначала водного кадастра, а потом и реестра относятся к числу важных задач организации охраны водных объектов от деструктивных антропогенных воздействий. За время с момента создания системы учета водных объектов она развивалась и совершенствовалась, хотя всегда оставалась не лишенной определенных недостатков, которые негативно сказываются на охране пересыхающих соленых водоемов. Часть из них непосредственным образом связана с охарактеризованной проблемой определения положения береговой линии и расчетов других производных от нее морфометрических параметров.

**Таблица 1**

**Площади акваторий (зеркал) Туралинских озер в официальных справочниках, км$^2$**

| Наименование источника | оз. Б. Турали | оз. М. Турали |
|---|---|---|
| Гидрологическая изученность, 1964. Т. 9. Вып. 3. Табл. 4 | 6.7 | 2.0 |
| Форма 2–13-гвр. Из письма от ЗК БВУ от 19.02.2021 № 154/5-К. По материалам проекта ГК № 4 от 18 июля 2016 г. Параметры к назначению размеров водоохранных зон и прибрежных защитных полос (50 м) | 4.816 | 1.51 |
| Публичная карта Росреестра. Площадь участка (18.04.2021) | 4.816334 | 1.747524 |

Порядок ведения водного реестра установлен постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2007 г. № 253 «О порядке ведения государственного водного реестра»[25]. В соответствии с данным постановлением в государственный водный реестр были включены данные государственного водного кадастра Российской Федерации по состоянию на 1 января 2007 г. Один из трех разделов – «Водные объекты и водные ресурсы» – ключевой в плане накопления первичной информации о водоеме. Согласно п. 7 в) в него вносятся сведения «об

[24] См.: *Шапоренко С.И., Леонов А.В., Дерий А.В., Федоров В.Д.* Противоречия нового Водного кодекса Российской Федерации и вопросы охраны водных объектов // Известия РАН. Сер. Географическая. 2009. № 1. С. 14–22.

[25] См.: СЗ РФ. 2007. № 19, ст. 2357.

особенностях режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностях». Эти сведения предоставляются Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (п. 12 в)).

Постановление не конкретизирует сведения, которые должны быть внесены в реестр при регистрации водного объекта. Информацию об их перечне можно почерпнуть из форм, которые должны предоставлять по запросу заинтересованным потребителям: 1.14-гвр, 1.15-гвр, 1.16-гвр, 1.17-гвр, 1.18-гвр. Весь перечень составлен таким образом, что он дает представление о реальном водном режиме непересыхающего водоема. Для пересыхающего соленого озера он должен быть откорректирован, примерно таким образом, как приведено в *табл. 2.*

В последнее десятилетие стало уделяться внимание учету водопользователей и контролю за поступлением от них налогов, состыковке информации по водным объектам с реестром недвижимости на базе геоинформационных систем, другим задачам. Но при этом формы подачи сведений о водоемах, которые требовалось внести в реестр, не менялись.

*Проблемы при внесении водного объекта в реестр, корректировки характеристик и исключения из реестра*. Правила внесения сведений в государственный водный реестр утверждены приказом Министерства природных ресурсов РФ от 16 июля 2007 г. № 186[26]. За Росгидрометом сохранялась обязанность ведения государственного водного кадастра, а приказом Минприроды России от 2 ноября 2007 г. № 284 (внесена корректировка приказом от 07.02.2019 г. № 81) был

**Таблица 2**

**Предлагаемая примерная корректировка сведений, вносимых в кадастр и реестр и представляемых потребителям для пересыхающих озер аридного региона**

| Форма сведений | Действующая общая формулировка | Предлагаемая формулировка для пересыхающих соленых озер |
|---|---|---|
| 1.14-гвр | Средние месячные и на 1-е число месяца уровни воды озер и водохранилищ | Средняя дата начала формирования устойчивого водного зеркала. Средняя дата исчезновения сплошного зеркала |
| 1.15-гвр | Характерные уровни воды озер и водохранилищ | Повторяемость безводных лет. Средняя продолжительность безводного сезона. Средняя продолжительность обводненного сезона. Средний максимальный уровень воды |
| 1.16-гвр | Температура воды озер и водохранилищ (у берега) | - - - |
| 1.17-гвр | Температура воды на акватории озер и водохранилищ | Температура воды на акватории в поверхностном и придонном слоях |
| 1.18-гвр | Состояние и качество вод | Состояние и качество вод и донных отложений |

Если предлагаемые формулировки первых трех форм не вызывают возражений, то по отношению к последним двум можно дать следующее краткое разъяснение. Характерной особенностью соленых пересыхающих озер является резкая устойчивая стратификация по минерализации, температуре и другим параметрам, определяющим состояние и качество вод. В связи с этим и предлагается вести учет характеристик не только поверхностного слоя водной толщи, но и придонного слоя. В теплое время года при нахождении озера в сухом состоянии его чаша может разрушаться механически, как, например, при добыче песка со дна оз. Большое Турали. Такие факты должны отражать сведения о донных отложениях так же, как и показатели качества воды, характеризующие общее состояние водного объекта для возможного принятия охранных мероприятий.

утвержден порядок представления и состав сведений для внесения в Росреестр. Для водных объектов, на которых отсутствуют пункты государственной наблюдательной сети, было сделано допущение о предоставлении сведений по мере обследования таких водных объектов. Для таких случаев были утверждены специальные формы 3.1–3.3, одна из которых (для водоемов) представлена в *табл. 3.*

**Таблица 3**

**Пример формы представления сведений по неизученным водоемам (форма 3.2)**

| Название водоема | Принадлежность к бассейну реки | Координаты центра (десятичные) | | Площадь водосбора <*>, км$^2$ | Площадь зеркала, км$^2$ |
|---|---|---|---|---|---|
| | | широта | долгота | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |

Таким образом, несмотря на то что все основные характеристики по водным объектам – Туралинским озерам – отсутствовали, озера были внесены в Росреестр. На наши запросы в ЗК БВУ были получены ответы, подтвердившие отсутствие основной необходимой информации. Отсутствие информации вполне объяснимо невозможностью ее получения в связи

[26] См.: БНА РФ. 2007. № 40.

с особенностями гидрологического режима (точнее, его отсутствием) у пересыхающих соленых озер. И здесь очевидна необоснованность применения единых требований к территории Российской Федерации для включения водных объектов в реестр без учета особенностей аридных регионов, когда даже единственный морфометрический параметр – площадь зеркала – невозможно определить единственным числовым значением.

Закрепленная за Росгидрометом обязанность внесения сведений не разъясняется механизмом ее применения. В реальности обследования водоемов проводятся в научных или изыскательских целях специализированными организациями. Их результаты, как правило, являются собственностью заказчиков, а они делиться ей не обязаны. В итоге внесенные в кадастр и реестр водные объекты с пустыми графами характеристик, как правило, такими «обезличенными» и остаются. Дополнительные сведения о них не поступают.

Особенно неопределенной оказывается процедура исключения водного объекта из Росреестра. Для некоторых высыхающих озер она особенно актуальна. Естественный путь эволюции может заканчиваться полным высыханием, без образования водного зеркала даже в редкие периоды выпадения экстремальных атмосферных осадков. К такому критическому состоянию приблизились Туралинские озера, существующие благодаря редким искусственным попускам воды из находящегося рядом коллектора. Наличие статуса «водный объект» при неадекватной применимости водного законодательства перестает нести природоохранную функцию, а только мешает проведению мелиоративных мероприятий на занимаемой им территории. Это в полной мере относится к Туралинским озерам.

Д.О. Сиваков[27] гидроресурсы в твердом агрегатном состоянии (ледники и снежники) характеризует как находящиеся на периферии правового регулирования. Сравнивая редакции Водного кодекса РФ 1995 и 2006 гг., он отмечает резкое сокращение к ним внимания почти по всем позициям.

**Заключение.** Бессточные соленые озера аридных регионов часто существуют на грани исчезновения благодаря современной аридизации климата и антропогенного преобразования водосборов, лишающих их устойчивого водного питания. Нуждающиеся в особой охране, они оказываются в правовой неопределенности в связи с многочисленными недоработками в системе водного законодательства.

Из примера Туралинских озер следует, что в качестве первоочередных мер необходимо откорректировать базовые определения Водного кодекса РФ, касающиеся границ водоемов (береговой линии), водоохранных и прибрежных защитных полос применительно к пересыхающим водоемам аридных регионов. Предварительно необходимо ввести определение момента становления отчленяющейся части морской акватории (лагуны, залива, пролива) самостоятельным водоемом (озером). Целесообразно ввести специальные требования к параметрам, характеризующим водный режим и морфометрические характеристики водоемов, а также уточнить законодательство в вопросах постановки и исключения высыхающих озер из Государственного водного реестра.

[27] См.: *Сиваков Д.О.* Водное право России и зарубежных государств. М., 2010.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ


1. *Абдурашидов А.М.* Антропогенная деградация Туралинских озер и пути их восстановления // Экологическая безопасность в условиях антропогенной трансформации природной среды: материалы Всеросс. школы-семинара, посвященной памяти Н.Ф. Реймерса и Ф.Р. Штильмарка (22–23 апреля 2021 г., г. Пермь). Пермь, 2021. С. 344–346.
2. *Гуревич Е.В.* Когда объект перестает быть водным // Геоинфо. Независимый электронный журнал // www.geoinfo.ru (дата обращения: 11.03.2021).
3. *Ильинский В.П., Клебанов Г.С.* Теоретические схемы использования богатых сульфатами морских и озерных рассолов и их опытно-промышленное испытание. Л., 1934.
4. *Касимов Н.С., Геннадиев А.Н., Лычагин М.Ю.* Эколого-геохимические проблемы Прикаспия // Изменения природно-территориальных комплексов в зонах антропогенного воздействия / отв. ред. В.М. Котляков. М., 2006.
5. *Кац Н.Я.* Болота земного шара. М., 1971.
6. *Краснова Е.Д., Воронов Д.А., Демиденко Н.А. и др.* К инвентаризации реликтовых водоемов, отделяющихся от Белого моря // Комплексные исследования Бабьего моря, полуизолированной беломорской лагуны: геология, гидрология, биота – изменения на фоне трансгрессии берегов (Труды Беломорской Биостанции МГУ, т. 12). М., 2016. С. 211–241.
7. *Краснова Е.Д., Мардашова М.В.* Как морской залив превращается в озеро // Природа. 2020. № 1. С. 16–27.
8. Опустынивание засушливых земель России: новые аспекты анализа, результаты, проблемы. М., 2009.
9. Пульсирующее озеро Чаны. Л., 1982.
10. *Рычагов Г.И.* Плейстоценовая история Каспийского моря. М., 1997.
11. *Санин М.В., Костюковский В.И., Шапоренко С.И. и др.* Озеро Сарыкамыш и водоемы-накопители коллекторно-дренажных вод. М., 1991.
12. *Свиточ А.А., Янина Т.А.* Малакофауна опорного разреза каспийского голоцена Турали (Дагестан) // Доклады РАН. 2003. Т. 389. № 4. С. 513–518.
13. *Сиваков Д.О.* Водное право России и зарубежных государств. М., 2010.
14. *Сиденко П.Д.* Туралинские озера Дагестанской АССР // Бюллетень Института Галургии. 1940. № 4–5. С. 13–23.
15. *Шапоренко С.И.* Динамика отчленяющихся прибрежных водоемов Кандалакшского залива Белого моря // VI Все-

российский гидрологический съезд 28 сентября – 1 октября 2004 г. Тезисы докладов. Секция 6. Проблемы русловых процессов, эрозии и наносов. СПб., 2004. С. 129–131.

16. *Шапоренко С.И.* Каково же будущее Арала? // Химия и жизнь, 1989. № 8. С. 7.
17. *Шапоренко С.И., Корнеева Г.А., Пантюлин А.Н., Перцова Н.М.* Особенности экосистем отшнуровывающихся водоемов Кандалакшского залива Белого моря // Водные ресурсы. 2005. Т. 32. № 5. С. 517–532.
18. *Шапоренко С.И., Краснова Е.Д.* Экологические аспекты зимних термических процессов в беломорских лагунах (район ББС) // Труды V Всеросс. конф. «Ледовые и термические процессы на водных объектах России», 11–14 октября 2016 г., г. Владимир: сб. М., 2016. С. 450–455.
19. *Шапоренко С.И., Леонов А.В., Дерий А.В., Федоров В.Д.* Противоречия нового Водного кодекса Российской Федерации и вопросы охраны водных объектов // Известия РАН. Сер. Географическая. 2009. № 1. С. 14–22.
20. *Эльдаров М.М.* Озера Низменного Дагестана // Физическая география Низменного Дагестана. Труды естественно-географического ф-та. Махачкала, 1972. Вып. VII. С. 90–107.
21. *Shaporenko S.I.* Balkhash Lake // Enclosed seas and large lakes of eastern Europe and middle Asia / ed. by A.F. Mandych. Amsterdam, 1995. P. 155–197.

## REFERENCES

1. *Abdurashidov A.M.* Anthropogenic degradation of the Turali lakes and ways of their restoration // Ecological safety in the conditions of anthropogenic transformation of the natural environment: materials of the All-Russian School-Seminar, dedicated to the memory of N.F. Reimers and F.R. Shtilmark (April 22–23, 2021, Perm). Perm, 2021. P. 344–346 (in Russ.).
2. *Gurevich E.V.* When the object ceases to be water // Geoinfo. Independent electronic journal // www. geoinfo.ru (accessed: 11.03.2021) (in Russ.).
3. *Ilyinsky V.P., Klebanov G.S.* Theoretical schemes for the use of sea and lake brines rich in sulfates and their experimental-industrial testing. Leningrad, 1934 (in Russ.).
4. *Kasimov N.S., Gennadiev A.N., Lychagin M. Yu.* Ecological and geochemical problems of the Caspian region // Changes in natural-territorial complexes in zones of anthropogenic impact / res. ed. V.M. Kotlyakov. M., 2006 (in Russ.).
5. *Katz N. Ya.* Swamps of the globe. M., 1971 (in Russ.).
6. *Krasnova E.D., Voronov D.A., Demidenko N.A., etc.* For inventory of relict basins separated from the White Sea // Comprehensive studies of the Babi Sea, a semi-isolated White Sea lagoon: geology, hydrology, biota – changes against the background of coastal transgression (Proceedings of the White Sea Biostation, Moscow State University, vol. 12). M., 2016. P. 211–241 (in Russ.).
7. *Krasnova E.D., Mardashova M.V.* How the sea bay turns into a lake // Nature. 2020. No. 1. P. 16–27 (in Russ.).
8. Desertification of the arid lands of Russia: new aspects of analysis, results, problems. M., 2009 (in Russ.).
9. The pulsating lake Chany. Leningrad, 1982 (in Russ.).
10. *Rychagov G.I.* Pleistocene history of the Caspian Sea. M., 1997 (in Russ.).
11. *Sanin M.V., Kostyukovsky V.I., Shaporenko S.I., etc.* Lake Sarykamysh and reservoirs-accumulators of collector-drainage waters. M., 1991 (in Russ.).
12. *Svitoch A.A., Yanina T.A.* Malakofauna of the reference section of the Caspian Holocene Turali (Dagestan) // Reports of the Russian Academy of Sciences. 2003. Vol. 389. No. 4. P. 513–518 (in Russ.).
13. *Sivakov D.O.* Water law of Russia and foreign countries. M., 2010 (in Russ.).
14. *Sidenko P.D.* Turali lakes of the Dagestan ASSR // Herald of the Institute of Galurgii, 1940. No. 4–5. P. 13–23 (in Russ.).
15. *Shaporenko S.I.* Dynamics of the coastal basins separated from the Kandalaksha Bay of the White Sea // VI All-Russian Hydrological Congress September 28 – October 1, 2004. Abstracts. Section 6. Problems of channel processes, erosion and sediments. SPb., 2004. P. 129–131 (in Russ.).
16. *Shaporenko S.*I. What is the future of the Aral Sea? // Chemistry and Life. 1989. No. 8. P. 7 (in Russ.).
17. *Shaporenko S.I., Korneeva G.A., Pantyulin A.N., Pertsova N.M.* Features of the ecosystems of the basins separated from the Kandalaksha Bay of the White Sea // Water Resources. 2005. Vol. 32. No. 5. P. 517–532 (in Russ.).
18. *Shaporenko S.I., Krasnova E.D.* Environmental aspects of winter thermal processes in the White Sea lagoons (BBS area) // Proceedings of the V All-Russian conference "Ice and thermal processes on water bodies of Russia", October 11–14, 2016, Vladimir: collection. M., 2016. P. 450–455 (in Russ.).
19. *Shaporenko S.I., Leonov A.V., Deriy A.V., Fedorov V.D.* Contradictions of the new Water code of the Russian Federation and issues of protection of water bodies // Izvestiya Russian Academy of Sciences. Geographical series, 2009. No. 1. P. 14–22 (in Russ.).
20. *Eldarov M.M.* Lakes of Low Dagestan // Physical Geography of Low Dagestan. Proceedings of the natural-geographical faculty. Issue VII. Makhachkala: Publishing house "Daguchpedgiz", 1972. P. 90–107 (in Russ.).
21. *Shaporenko S.I.* Balkhash Lake // Enclosed seas and large lakes of eastern Europe and middle Asia / ed. by A.F. Mandych. Amsterdam, 1995. P. 155–197.

### Сведения об авторе

**ШАПОРЕНКО Сергей Иванович –**
кандидат географических наук, старший научный сотрудник лаборатории гидрологии Института географии Российской академии наук; 119017 г. Москва, Старомонетный пер., д. 29
ORCID0000-0003-4152-8031

### Authors' information

**SHAPORENKO Sergey I.** –
candidate of geographical sciences, senior researcher at the Hydrology Laboratory, Institute of Geography Russian Academy of Sciences;
29 Staromonetny lane, 119017 Moscow, Russia

*ГОСУДАРСТВО И ПРАВО, 2022, № 5, с. 77–88*
*STATE AND LAW, 2022, No. 5, pp. 77–88*

## УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

# ВОЗВРАЩЕНИЕ ТЕРРОРИСТОВ И ИХ РОДСТВЕННИКОВ ИЗ ЗОН ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ: ГУМАНИТАРНЫЕ, УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ, ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ И КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

**© 2022 г. О. В. Дамаскин[1, *], В. В. Красинский[2, **]**

*[1]Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва*
*[2] Главное управление региональной безопасности Московской области, г. Красногорск*

**E-mail: dov39@mail.ru*
***E-mail: krasinskyvv@mosreg.ru*

Поступила в редакцию 25.01.2021 г.

***Аннотация***. В статье рассматривается проблема возвращения на родину родственников террористов, выехавших в ИГИЛ. Авторы раскрывают гуманитарные, уголовно-правовые, процессуальные и криминологические аспекты специальных операций по возвращению в страны исхода родственников джихадистов. Обосновывается необходимость фильтрации, особого учета и временного надзора за бывшими джихадистами, разработки комплексных программ адаптации и реинтеграции бывших боевиков-террористов и членов их семей.

***Ключевые слова:*** джихадисты, возвращение боевиков-террористов, родственники боевиков, «возвращенцы», «дети-возвращенцы», угроза общественной безопасности, страны исхода, адаптация бывших боевиков и членов их семей, реинтеграция бывших террористов, специальные гуманитарные операции, отказ от возврата боевиков, лишение гражданства боевиков-террористов.

***Цитирование:*** *Дамаскин О.В., Красинский В.В.* Возвращение террористов и их родственников из зон вооруженных конфликтов: гуманитарные, уголовно-правовые, процессуальные и криминологические аспекты // Государство и право. 2022. № 5. С. 77–88.

**DOI:** 10.31857/S102694520019744-9

# RETURN OF TERRORISTS AND THEIR RELATIVES FROM THE ZONES OF ARMED CONFLICT: HUMANITARIAN, CRIMINAL-LEGAL, PROCEDURAL AND CRIMINOLOGICAL ASPECTS

**© 2022 O. V. Damaskin[1, *], V. V. Krasinsky[2, **]**

*[1]Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow*
*[2]Main Department of regional security of the Moscow region, Krasnogorsk*

**E-mail: dov39@mail.ru*
***E-mail: krasinskyvv@mosreg.ru*

Received 25.01.2021

***Abstract.*** The article addresses the problem of the return to their homeland of relatives of terrorists who left for ISIS. The authors disclose the humanitarian, criminal, procedural and criminological aspects of special operations to return relatives of jihadists to the countries of exodus. The need for filtering, special accounting and temporary supervision of former jihadists, the development of comprehensive programs for the adaptation and reintegration of former terrorist fighters and their families is justified.

***Key words:*** jihadists, IS-affiliated families, return of terrorist fighters, relatives of terrorists, “returnees”, “child-returnees”, threat to public safety, countries of exodus, adaptation of former militants and their families, reintegration of former terrorists, special humanitarian operations, refusal to return militants, deprivation of citizenship of terrorist fighters.

***For citation:*** *Damaskin, O.V., Krasinsky, V.V. (2022).* Return of terrorists and their relatives from the zones of armed conflict: humanitarian, criminal-legal, procedural and criminological aspects // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 77–88.

Человеческая цивилизация нуждается в осмыслении проблем международной и национальной безопасности[1], поиска путей сотрудничества в решении актуальных вопросов противодействия терроризму[2] как транснациональной угрозе[3], адаптации и реинтеграции бывших боевиков-террористов и членов их семей на гуманитарной, правовой основе.

После завершения активной фазы антитеррористической операции в Сирии и Ираке в лагерях перемещенных лиц в сирийском Приевфратье оказались десятки тысяч иностранцев – бывших сторонников ИГИЛ[4], ранее проживавших в т.н. вилаятах «Исламского государства». Подавляющее большинство этих людей – родственники (жены и дети) боевиков, выехавших в регион вооруженного конфликта для участия в боевых действиях на стороне ИГИЛ и построения Всемирного Халифата[5]. Вопрос определения судьбы этих людей относится к числу наиболее сложных.

Контингент выехавших джихадистов неоднороден по мотивации, степени интеграции в структуры ИГИЛ, уровню радикализации, полученного боевого опыта и связям в террористической среде[6]. Единые международные и региональные стратегии, связанные с возвращением, уголовным преследованием, адаптацией и реинтеграцией данной категории лиц, ныне отсутствуют.

Государства учитывают собственные национальные риски и применяют самые разные подходы к решению проблемы «реверса» боевиков и их родственников: от запрета на въезд и лишения гражданства до организованного вывоза и реинтеграции возвращенных лиц[7].

В 2015 г. подданным Соединенного Королевства, вступившим в ряды ИГИЛ, запретили возвращаться в страну в течение двух лет. В 2019 г. аналогичный закон принят в Австралии. Индонезийские власти в феврале 2020 г. сделали заявление о судьбе своих граждан, присягнувших ИГИЛ. Министр обороны Индонезии Махфуд заявил, что из соображений безопасности 689 индонезийцев, включая женщин и детей, которые находятся в Сирии, не получат разрешение вернуться домой. «Мы решили, что правительство должно предоставить гарантии безопасности 267 миллионам индонезийских граждан», – сказал министр после встречи с президентом Индонезии Джоко Видодо и добавил: «Если эти иностранные боевики вернутся домой, они могут стать новым опасным вирусом».

Аналогичную позицию официально огласил министр внутренних дел Соединенного Королевства Саджид Джавид: «Тот, кто поддерживает террористические группировки за рубежом, не должен возвращаться на Родину»[8].

По данным BBC, результаты проведенных в Канаде социологических опросов свидетельствуют о том, что абсолютное большинство респондентов (71%) выступает категорически против возвращения

---

[1] См.: *Савенков А.Н.* Государство и право в период кризиса современной цивилизации. М., 2020.

[2] См.: Преступность в XXI веке. Приоритетные направления противодействия / под общ. ред. А.Н. Савенкова. М., 2020.

[3] См.: *Дамаскин О.В.* Преступность в XXI веке проблемы и перспективы. М., 2020.

[4] ИГИЛ, ИГ, Исламское государство – международная террористическая организация, запрещенная на территории Российской Федерации.

[5] Всемирный Халифат – радикально-исламистский проект создания государства, основанного на шариатской форме правления. Созданный после смерти пророка Мухаммеда в 632 г. халифат просуществовал вплоть до начала 1920-х годов (с 1453 по 1923 г. титулом и правами «халифа» владели османские султаны). В период своего расцвета Арабский халифат включал в себя часть Пиренейского полуострова, ряд островов в Средиземном море, Северную Африку, Ближний и Средний Восток, Анатолию, Балканы, часть Кавказа.

[6] См.: *Дамаскин О.В.* Криминологические аспекты детерминации экстремизма и терроризма. М., 2018; *Его же.* Транснациональная преступность: проблемы международной и национальной безопасности. М., 2019; *Капинус О.С.* Научные подходы к противодействию вербовочной деятельности международных террористических организаций // Противодействие терроризму. Проблемы 21 века. 2016. № 1. С. 5; Ислам и исламский терроризм. М., 2003; *Меркурьев В.В., Гладков И.В., Соколов Д.А.* Деятельность международных террористических и экстремистских организаций как источник угрозы национальной безопасности России // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2011. № 4. С. 48–55; ИГИЛ как угроза международной безопасности. М., 2015; Борьба с терроризмом: новые вызовы и угрозы. М., 2019; *Галузо В.Н., Эриашвили Н.Д.* О противодействии терроризму (финансово-правовой и сравнительно-правовой аспекты) // Уголовное судопроизводство: проблемы теории и практики. 2016. № 2. С. 19–25; *Bruno Schirra*. ISIS – Der globale Dschihad: Wie der Islamische Staat den Terror nach Europa traegt. 2015; *Gus Martin*. Understanding Terrorism Challenges Perspectives and Issues. SAGE Productions, 2013.

[7] См.: *Керимов А.Д., Красинский В.В.* О нейтрализации угроз безопасности, связанных с проникновением на территорию Российской Федерации членов международных террористических организаций и вовлечением российских граждан в террористическую деятельность за рубежом // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 49–56; *Красинский В.В.* Противодействие использованию террористическими организациями каналов миграции и вовлечению граждан России в террористическую деятельность за рубежом // Современное право. 2017. № 2. С. 88–93. DOI: 10.18411/g-2017-986

[8] В руинах Халифата. URL: https://bbc.com/Russian/features-53906398

на родину бывших сторонников международной террористической организации «Исламское государство». В марте 2020 г. Королевство Швеция отказалось принять из Сирии детей шведских подданных.

К сожалению, проблематика возвращения боевиков и их семей актуальна и для России[9]. Только в отличие от Индонезии в Российской Федерации не 700, а более 5 тыс. боевиков воевали в Сирии. Эти люди выезжали на т.н. «джихад» практически из всех субъектов Российской Федерации. Чтобы понимать характер проблемы, достаточно представить, что в курдских тюрьмах и лагерях перемещенных лиц в сирийском Приевфратье на момент окончания масштабной антитеррористической операции против ИГИЛ и аффилированных с ним международных террористических организаций (МТО) находились около 4.5 тыс. российских граждан, в т.ч. жен и детей боевиков-террористов.

Уголовно-правовая оценка деятельности боевиков и их дальнейшие перспективы не вызывают особых затруднений – это лица высокой категории опасности, преступники, которые совершали террористические и общеуголовные преступления против представителей органов власти и управления, сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих, мирного населения. Согласно принципу неотвратимости наказания за терроризм террористы должны привлекаться к ответственности и отбывать уголовное наказание, невзирая на сроки давности.

В соответствии с ч. 5 ст. 78 УК РФ к лицам, совершившим преступления террористической направленности, а также преступления против мира и безопасности человечества, сроки давности не применяются.

Что касается родственников террористов, находящихся в регионах с повышенным уровнем террористической активности, отдельными государствами (в первую очередь Российской Федерацией, Казахстаном, Узбекистаном и Таджикистаном) проводится работа по их возвращению в страны исхода.

Обосновывается эта работа гуманистическими соображениями и попытками дать им второй шанс для возвращения в мирную жизнь.

Работа по установлению местонахождения и возвращению на родину несовершеннолетних граждан Российской Федерации, находящихся в Ираке и Сирии, была организована по поручению Президента РФ еще в 2017 г. При Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка была образована межведомственная комиссия по вопросу оказания содействия возвращению детей, находившихся в зоне боевых действий. К организации возвращения детей также привлекались международные организации: Международный комитет Красного Креста, ЮНИСЕФ, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

По данным Следственного комитета РФ, в лагерях на территории Сирии и Ирака на тот период могли находиться около 800 детей – предположительно граждан Российской Федерации[10].

В период с 2018 по 2020 г. более 10 авиарейсов доставили в Россию несколько сотен жен и детей террористов, которые возвратились к родственникам. По данным МВД России, 148 возвращенных несовершеннолетних в настоящее время проживают в 21 субъекте Российской Федерации.

Для Российского государства возвращение детей боевиков на родину носит абсолютный гуманитарный характер: во-первых, государство спасает этих детей от гибели и болезней в крайне тяжёлых условиях проживания в лагерях перемещенных лиц; во-вторых, ряд детей – оставшиеся без попечения сироты, о которых, кроме государства и дальних родственников позаботиться некому; в-третьих, многих из этих детей в зарубежных странах немедленно привлекли бы к уголовной ответственности и направили в специальные исправительные учреждения для отбывания наказания в виде лишения свободы.

В странах англосаксонской правовой семьи возраст наступления уголовной ответственности (в отличие от романо-германской правовой системы, куда входит Россия) заметно снижен: в Ирландии – семь лет, в Шотландии – восемь, в Соединенном Королевстве – 10; в законодательстве отдельных штатов США – 10 лет (Колорадо, Луизиана, Индиана). В законодательстве стран романо-германской правовой семьи закрепляется минимальный возраст уголовной ответственности: в Польше – с 15 лет; в Российской Федерации, Австрии, Беларуси, ФРГ, Италии – с 14 лет; во Франции и Эстонии – с 13 лет; в Португалии и Нидерландах – с 12 лет[11].

[9] См.: *Дамаскин О.В.* Международная террористическая организация «Исламское государство»: современные проблемы и перспективы // Преступность в 21 веке. Приоритетные направления противодействия / под ред. А.Н. Савенкова. С. 132.

[10] Поскольку правила жизни в ИГИЛ не позволяли женщинам оставаться без мужа дольше 40 дней, многие жены (вдовы) боевиков-террористов выходили замуж неоднократно, поэтому дети нередко имеют различных отцов-иностранцев. У детей, родившихся в лагерях боевиков, зачастую отсутствовали какие-либо документы, удостоверяющие их личность либо подтверждающие состояние в браке их родителей.

[11] В соответствии с п. 3 ст. 40 Конвенции о правах ребенка государства-участники обязаны установить минимальный возраст, ниже которого дети считаются неспособными нарушить уголовное законодательство. В самой Конвенции минимальный возраст не установлен (см. также *Аистова Л.С.* Уголовное право зарубежных стран. СПб., 2013; *Малиновский А.А.* Сравнительное уголовное право. М., 2016).

Наконец, государство берет на себя расходы по возвращению в страну и выплате штрафов за нарушение своими гражданами (в подавляющем большинстве незаконно проникшими в зоны вооружённых конфликтов для участия в боевых действиях на стороне международных террористических организаций) режима въезда и пребывания в иностранном государстве[12].

Аналогичные специальные гуманитарные операции проводились органами власти Казахстана, Узбекистана и Таджикистана. Так, в ходе многоэтапной операции «Жусан» Казахстан вернул из Сирии и Ирака 595 своих граждан, примкнувших к террористическим структурам, в т.ч. 406 детей[13]. В ноябре 2019 г. в рамках операции «Русафа» из Ирака были вывезены 14 детей, матери которых осуждены за связь с членами ИГИЛ[14].

В результате трехэтапной операции «Мехр» власти Узбекистана возвратили 318 граждан, среди которых 243 ребенка.

Таджикистан вернул только детей (84 ребенка в возрасте от 1,5 до 15 лет) из 575 своих граждан – участников вооруженного конфликта на стороне международных террористических организаций[15].

Может сложиться впечатление, что специальные гуманитарные операции по возвращению в страны исхода родственников боевиков – абсолютно правильная и полезная деятельность. Женщин и детей же спасают. Но это только на первый взгляд все правильно и хорошо. Если разбираться в деталях, то всё далеко не так однозначно. У специалистов в области антитеррора подобные гуманитарные миссии вызывают серьезные опасения.

«Возвращенцы» не являются однородной массой. Их следует фильтровать на категории в зависимости от степени интеграции в ИГИЛ. Во-первых, все эти люди оказались в районах боевых действий, как правило, добровольно. Выбрали свою судьбу. Бросили родителей и близких. Чтобы комфортно жить на захваченных территориях и строить «Великий Халифат». Никто их туда насильно не гнал, хотя ситуации обмана, дезинформации имели место.

Во-вторых, члены семей боевиков были осведомлены, что их мужья (родственники) в Сирии и Ираке не на заводе или поле работают, а воюют. Все отдавали отчёт, что деньги им платят за убийства военнослужащих, отрезание голов у людей, похищения заложников. Учитывая исламский менталитет преданности мужьям, очевидно, что жены (вдовы) боевиков осознавали, зачем они выполнили «хиджру»[16] на территории «Шама»[17].

Традиционно терроризм и радикализация считаются «мужским» вопросом. Отношение к радикализации женщин чаще характеризуется предвзятостью и ошибочными представлениями. В ситуациях конфликта и насилия женщины часто представляются их пассивными участниками, жертвами, беспомощными и зависимыми. В результате женщин не считают потенциальными террористами, они не воспринимаются как фигуры столь же опасные, как мужчины, в случае их вовлечения в терроризм[18]. На самом деле образ мирной женщины использовался идеологами и пропагандистами террористических структур, чтобы заявить о якобы ненасильственном характере их деятельности[19]. Не случайно ИГИЛ удалось мобилизовать десятки тысяч женщин из большинства государств.

В-третьих, не секрет, что боевики, прошедшие курс боевой и минно-взрывной подготовки, совершавшие расправы над мирными жителями, охотно передавали полученные знания и навыки своим женам, детям и другим близким родственникам. Многие несовершеннолетние дети принимали участие в пытках и казнях заложников. Информационно-пропагандистские агитационные площадки террористических структур изобилуют видеороликами про лагеря подготовки «львят халифата»[20].

В-четвёртых, помимо «семейного» обмена боевым опытом на контролируемых боевиками территориях велась целенаправленная подготовка

---

[12] Российский алгоритм возвращения несовершеннолетних детей боевиков вызвал интерес у компетентных органов Финляндии и Кыргызстана, а также был успешно реализован властями Узбекистана.

[13] См.: Возвращенцы. «Жусан»: долгое возвращение домой. URL: http://prevention.kg/?=8352

[14] См.: Опыт, состояние и перспективы профилактической работы с лицами, возвращенными из зон террористической активности: аналитический обзор. М., 2020. С. 11.

[15] См.: Операция Мехр-3: из Сирии в Узбекистан возвращены 98 женщин и детей. URL: https:// kun.uz/ru/news/2020/12/08; https://prevention.kg/?p=9137; Власти Таджикистана готовятся вернуть из Сирии 575 детей и женщин. URL: https://rus.azattyq.org/a/30201834

[16] Хиджра (араб.– «выселение») – переселение верующих-мусульман, у которых нет возможности на родине свободно исповедовать свою религию, в другой регион, где существуют более подходящие условия для служения Богу.

[17] Шам (араб. – «Сирия») – Сирия и территория Леванта вокруг нее (Ливан, Палестина, Иордания).

[18] См.: Опыт, состояние и перспективы профилактической работы с лицами, возвращенными из зон террористической активности: аналитический обзор. С. 19.

[19] См.: Jihadisten und ihre Rolle bei der Anwerbung von Frauen fuer den Islamischen Staat. BFV., 2015; Analyse der Radikalisierungshintergruende und Verlaeufe der Personen, die aus islamistischer Motivation aus Deutschland in Richtung Syrien oder Irak ausgereist sind. BFV., 2015.

[20] *Красинский В.В., Машко В.В.* Кто есть кто в международном терроризме. М., 2018. С. 28.

женщин-смертниц и диверсионно-террористическое обучение детей.

В-пятых, некоторые боевики и члены их семей после тактических поражений «армии Халифата» получили задания вернуться в регионы исхода и вести террористическую деятельность на местах[21]. Часть этих людей попросту бежали из брошенных лагерей и тюрем после вывода военных баз США из курдских анклавов на сирийской границе.

Отметим, что подпольная религиозная деятельность, инциденты с нападениями на охрану в лагерях беженцев, убийства сторонниками ИГИЛ надзирателей в тюрьмах, вербовка детей в лагерях перемещенных лиц свидетельствуют о том, что данная категория граждан и после выселения с территорий т.н. «Халифата» не спешит становиться законопослушной[22].

С детьми боевиков тоже непростая ситуация. В зависимости от объема правосубъектности детей, связанных с террористическими структурами и возвращенных из регионов террористической активности, можно разделить на три основные группы:

1) малолетние дети в возрасте до шести лет. Полностью недееспособны. Не могут совершать никаких юридически значимых действий;

2) дети в возрасте от шести до 14 лет. Частично дееспособны. Деликтоспособность (способность нести юридическую ответственность за свои действия) устанавливается законодательством страны исхода. Во многих странах прецедентной правовой системы эта категория детей при наличии признаков составов преступлений в их действиях подлежит уголовной ответственности за тяжкие преступления, исходя из принципа неотвратимости наказания за террористическую деятельность[23];

3) дети старше 14 лет. В силу своего возраста, уровня развития личности и психики они, как правило, имеют возможность отдавать отчет в общественной значимости своих действий, делать осознанный выбор и руководить своими действиями. В соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством большинства стран романо-германской правовой семьи они подлежат уголовной ответственности и должны проверяться на причастность к деятельности террористических структур, незаконных вооруженных формирований и совершению тяжких и особо тяжких преступлений.

Рассматривая уголовную ответственность несовершеннолетних за терроризм, эксперты ООН ставят два основных вопроса: 1. Освобождает ли ребенка от уголовной ответственности за совершение террористических преступлений статус жертвы? 2. Может ли ребенок быть жертвой и исполнителем преступления одновременно?[24]

В «Пособии по работе с детьми, завербованными и эксплуатируемыми террористическими и воинствующими экстремистскими группами» отмечается что «необходимость обращения с ребенком, который был завербован и эксплуатировался террористической или воинствующей экстремистской группой “прежде всего как жертвой”, не означает, что ребенок должен иметь иммунитет от ответственности за преступные деяния, совершенные в то время, когда он был связан с террористической группой»[25]. При этом возможность быть жертвой деструктивного воздействия террористической структуры не исключает уголовной ответственности за совершенные ребенком преступления.

Вопрос виктимности и деликтоспособности возвращенных граждан (выступают ли родственники, связанные с террористическими структурами и боевиками, несчастными жертвами или субъектами террористической деятельности) решается не через противопоставление гуманизма и права, а с помощью расследования фактической роли этих лиц в террористической системе несостоявшегося «Халифата». Если жена боевика совершала преступления: публично оправдывала терроризм, собирала деньги (пожертвования) для лагерей подготовки боевиков, подстрекала других девушек к выезду в зону вооруженного конфликта, информировала о безопасных маршрутах выезда и нелегального пересечения границы, участвовала в вербовочной деятельности в ряды ИГИЛ, – ее необходимо привлекать к уголовной ответственности.

Если ребенок боевика на момент совершения преступления достиг возраста уголовной ответственности, убивал и калечил заложников,

---

[21] См.: *Дамаскин О.В.* Международная террористическая организация «Исламское государство»: современные проблемы и перспективы. С. 132.

[22] Так, в крупнейшем сирийском лагере перемещенных лиц «Аль-Хол» находятся до 60 тыс. лиц, ранее проживавших в т.н. «вилаятах» ИГИЛ. Значительная часть из них – семьи джихадистов, боевиков ИГИЛ. По состоянию на 17.01.2021 г. родственниками боевиков ИГИЛ там было убито 14 человек. Жертвами жестоких преступлений в основном были охранники и лица, сотрудничавшие с администрацией лагеря. Во втором по численности лагере Айн-Исса содержится около 13 тыс. человек, ранее связанных с ИГИЛ, в т.ч. более 9.5 тыс. – иностранные граждане (см.: *Elizabeth Tsurkov, Dareen Khalifa*. An Unnerving Fate for the Families of Syrias Northeast. URL: http://carnegieendowment.org/sada/80950).

[23] Для властей Ирака и Сирии все иностранцы, независимо от пола и возраста, которые находились на территориях, подконтрольных ИГИЛ, рассматриваются как иностранные наемники-террористы.

[24] См.: Пособие по работе с детьми, завербованными и эксплуатируемыми террористическими и воинствующими экстремистскими группами: Роль системы правосудия. Вена, 2019. С. 70.

[25] Там же. С. 75.

проходил подготовку в учебных лагерях (муаскарах), закладывал взрывные устройства на пути следования колонн правительственных сил правопорядка, снимался в пропагандистских роликах ИГИЛ, – им должны заниматься уже не опекуны, а правоохранительные органы.

Аналогично решаются вопросы с возвратом боевиков-террористов. Сначала установление целей и фактических обстоятельств пребывания на территории, подконтрольной международным террористическим организациям, потом решение вопроса о привлечении или освобождении от уголовной ответственности при наличии оснований. Произвольного освобождения от ответственности за совершенные преступления, связанного с обычаями, личными гарантиями и др., в правовом государстве быть не может. И нет здесь неразрешимых противоречий ни с криминологической, ни с моральной, ни с правовой точек зрения.

Оптимальным вариантом было бы исключение возврата взрослых террористов и минимизация массового возврата в Россию детей боевиков старше 14 лет. В гуманитарных целях можно сделать исключение для сирот, инвалидов и детей этого возраста, состояние жизни и здоровья которых находится под угрозой.

По мнению бывшего начальника контртеррористического управления разведки Соединенного Королевства MI-6 Ричарда Барретта, «в какую бы категорию ни попадали “возвращенцы”, нельзя со 100% вероятностью утверждать, что они абсолютно безопасны для общества... Даже полностью разочаровавшиеся в ИГИЛ люди со временем могут начать более позитивно вспоминать о жизни там»[26].

На примере специальной гуманитарной операции «Жусан», проведенной по поручению Президента Республики Казахстан, отметим, что по данным Комитета национальной безопасности Республики Казахстан, после возвращения в страну за участие в деятельности террористических организаций было осуждено 43 человека (31 мужчина и 12 женщин). 14 человек (12 женщин и двое мужчин) ожидают приговора суда[27]. В Кыргызстан из Сирии вернулись 72 человека, из них 44 осуждены, 26 человек уже освободились из мест лишения свободы[28]. Поэтому с женами (вдовами) боевиков и частью их детей после возвращения на родину должна проводиться фильтрационная работа в кризисных центрах.

Особое значение имеет производство процессуальных действий с участием несовершеннолетних детей, связанных с террористическими структурами.

Особый статус несовершеннолетнего участника уголовного процесса связан с особой заботой со стороны государства, вызванной необходимостью непричинения вреда формирующейся личности несовершеннолетнего, бережного отношения к его правам и свободам, обеспечения неприкосновенности личности, а также сведения к минимуму объема и средств принуждения, применяемых по сравнению с взрослыми лицами[29].

Уголовное дело в отношении несовершеннолетнего, участвовавшего в совершении преступления вместе со взрослым, выделяется в отдельное производство. К участию в следственных действиях привлекаются третьи лица (педагоги или психологи) из числа тех, кому ребенок или подросток доверяет и кто может обеспечить соответствующую психологическую атмосферу допроса. Документы о педагогах и психологах, привлекаемых органами предварительного расследования, приобщаются к материалам уголовных дел.

Уголовно-процессуальный кодекс РФ устанавливает особенности проведения допроса, очной ставки, опознания и проверки показаний с участием несовершеннолетних потерпевших или свидетелей (ст. 191), а также подозреваемых и обвиняемых (ст. 425).

При проведении процессуальных действий следует учитывать особые характеристики несовершеннолетних, среди которых неспособность фиксировать события подробно и в хронологической последовательности, возможность психологического сопротивления, недоверие и недоброжелательное отношение к правоохранительным органам[30]. Следственные действия не должны создавать условий, ставящих безопасность ребенка под угрозу.

Беседа с ребенком должна быть адаптирована к уровню развития, потребностям и конкретной ситуации отдельного ребенка.

В п. 2 ст. 40 Конвенции о правах ребенка закреплены положения о правах ребенка, подозреваемого, обвиняемого или признанного виновным в нарушении уголовного законодательства: презумпция невиновности; незамедлительное

[26] В руинах Халифата. URL: https://bbc.com/Russian/features-53906398

[27] См.: URL: https://Ria.ru/20190531/1555158637.html; https://zakon.kz (6/02/20).

[28] См.: Опыт, состояние и перспективы профилактической работы с лицами, возвращенными из зон террористической активности: аналитический обзор. С. 13.

[29] См.: Особенности производства отдельных следственных действий с участием несовершеннолетних / Н.С. Пономарева и др. Воронеж, 2016. С. 29.

[30] См.: Пособие по работе с детьми, завербованными и эксплуатируемыми террористическими и воинствующими экстремистскими группами: Роль системы правосудия. С. 48.

и непосредственное информирование об обвинениях, получение правовой и другой необходимой помощи при подготовке и осуществлении защиты; присутствие адвоката или другого лица; свобода от принуждения к даче показаний в качестве свидетеля или признанию вины; право на повторное рассмотрение дела вышестоящим компетентным, независимым и беспристрастным органом или судом; бесплатная помощь переводчика; уважение личной жизни на всех стадиях разбирательства.

В случае допроса свидетеля или потерпевшего применение технических средств фиксации осуществляется с согласия несовершеннолетнего либо его законного представителя. При допросе подозреваемого или обвиняемого технические средства используются по усмотрению органа предварительного следствия. При разъяснении несовершеннолетним потерпевшим и свидетелям их процессуальных прав им указывается на необходимость говорить правду (не предупреждаются об ответственности за отказ от дачи показаний и за дачу заведомо ложных показаний).

Уголовно-процессуальным законодательством установлены требования к продолжительности следственных действий с участием несовершеннолетних (зависят от возраста и процессуального статуса лица):

допрос, очная ставка, опознание и проверка показаний с участием несовершеннолетнего потерпевшего или свидетеля в возрасте до семи лет не могут продолжаться без перерыва более 30 минут, а в общей сложности – более одного часа; в возрасте от семи до 14 лет – более одного часа, а в общей сложности – более двух часов; в возрасте старше 14 лет – более двух часов, а в общей сложности – более четырех часов в день;

допросы несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого не могут продолжаться без перерыва более двух часов, а в общей сложности – более четырех часов в день.

В допросе несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого, не достигшего 16 лет либо достигшего этого возраста, но страдающего психическим расстройством или отстающего в психическом развитии участие педагога или психолога обязательно.

При решении вопроса об избрании меры пресечения к несовершеннолетнему подозреваемому, обвиняемому в каждом случае должна обсуждаться возможность отдачи его под присмотр (ст. 423 УПК РФ).

В соответствии с п. b ст. 37 Конвенции о правах ребенка содержание под стражей ребенка следует использовать в качестве крайней меры и в течение как можно более короткого периода времени.

В отношении отдельных составов преступлений террористической направленности и смежных составов, которые являются преступлениями средней степени тяжести (ч. 1 ст. $205^2$ «Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, публичное оправдание терроризма или пропаганда терроризма», ч. 1, 2 ст. 220 «Незаконное обращение с ядерными материалами или радиоактивными веществами», ч. 1 ст. 221 «Хищение либо вымогательство ядерных материалов или радиоактивных веществ» УК РФ), возможно прекращение уголовного преследования несовершеннолетних с применением принудительной меры воспитательного воздействия.

В соответствии с ч. 1 ст. 427 УПК РФ орган предварительного следствия с согласия руководителя следственного подразделения вправе вынести постановление о прекращении уголовного преследования и возбуждении перед судом ходатайства о применении к несовершеннолетнему обвиняемому принудительной меры воспитательного воздействия.

Возвращение боевиков и членов семей террористов – крайне деликатный вопрос, требующий соблюдения баланса между интересами обеспечения безопасности населения и защитой прав человека. Увы, в ряде случаев можно говорить о т.н. «злоупотреблении правом» со стороны возвращенных родственников террористов или лиц, претендующих на возвращение в страну исхода.

Как показывает практика, многие граждане Российской Федерации, примкнувшие к международным террористическими организациям и выехавшие в зоны вооруженных конфликтов, страдают синдромом «наглого хама»: ненавидят Россию, обвиняют ее во всех своих бедах, не жалеют о содеянном, ждут, что ИГИЛ возродится, но при этом беззастенчиво требуют выплаты различных пособий и предоставления дополнительных социальных гарантий.

Проявления такой социальной безответственности и морально-психологической деформации характерны не только для «возвращенцев» из Сирии и Ирака, но и для сочувствующих джихадистам жителей ряда населенных пунктов на территории Северного Кавказа – мест компактного проживания разыскиваемых и нейтрализованных членов террористического бандподполья.

Подобную ситуацию невозможно представить, например, в Соединенном Королевстве, где лица, покинувшие страну для участия в террористической деятельности (обучение, пособничество, совершение терактов, участие в боевых действиях на стороне террористических структур), безальтернативно лишаются гражданства (подданства) и утрачивают любые права на получение каких-либо форм государственной поддержки и социальной помощи.

«Возвращенцы» – очень сложная категория граждан, которые в силу определенной степени своей интеграции в ИГИЛ и аффилированные с ней структуры должны находиться на особом учете и состоять под временным надзором. Иначе при отсутствии государственного надзора и профилактической работы с этими людьми возможна их радикализация и последующее вовлечение в террористическую и иную преступную деятельность.

Членов семей и родственников террористов с точки зрения криминологии можно рассматривать как отложенную, «спящую» угрозу общественной безопасности.

Лидеры, идеологи и вербовщики международных террористических организаций при вовлечении в террористическую и иную экстремистскую деятельность ориентируются в первую очередь на молодежь и родственную базу боевиков. Рекрутерами в отношении мужчин используется возможная мотивация мести правоохранительным органам за нейтрализацию или осуждение боевиков. При отказе родственников от активного участия в терроризме предлагаются варианты оказания пособнической помощи террористическому бандподполью (оказание финансовой помощи осужденным за терроризм, предоставление участникам террористических структур информации о планируемых правоохранительными органами мероприятиях и проводимых спецоперациях и др.)[31].

Уровень погруженности в радикальную идеологию лиц, находившихся в зонах повышенной террористической активности, может быть настолько высок, что общечеловеческие ценности в их сознании могут полностью отсутствовать[32]. Жены и вдовы террористов в силу деформированного в зонах вооруженных конфликтов правосознания и морали, как правило, не способны культивировать в своих детях государственно ориентированные установки и позитивный социальный опыт (толерантность к представителям других конфессий и народов, уважение к традиционной культуре и ценностям, готовность к выполнению гражданского долга, законопослушность, готовность защищать страну). Напротив, многие члены семей бывших террористов, вернувшиеся из регионов повышенной террористической активности, могут играть роль идейных проводников исламистского радикализма[33]. В связи с этим воспитанием детей боевиков должны заниматься высококвалифицированные специалисты: педагоги-психологи. В ином случае при оптимистическом сценарии через несколько лет вырастут безответственные молодые люди, не имеющие гражданского самосознания, с искаженными духовно-нравственными ценностями, а при негативном сценарии – члены террористического бандподполья или участники криминальных структур. Как отмечает В.В. Лунеев, «профессиональный, нравственно-правовой и криминальный багаж каждого поколения подростков предопределяет криминологическую обстановку на ближайшие 15–30 лет»[34].

Наконец, родственники террористов являются объектом повышенного внимания различных некоммерческих организаций, финансируемых зарубежными спецслужбами и антироссийскими фондами. Так называемые «кураторы-псевдоправозащитники» нередко используют этих людей в своих интересах: для дестабилизации обстановки в Северо-Кавказском регионе, нагнетания социальной напряженности, разжигания межнациональной и межконфессиональной розни.

Поэтому при возвращении членов семей джихадистов в регионы исхода их нужно контролировать и реинтегрировать в общественную жизнь.

На данный момент в Российской Федерации отсутствует комплексная программа по реабилитации членов семей террористов и их полноценной интеграции в общество. Кто будет нести ответственность за этих людей после их возвращения на родину? Правозащитники? Активисты-общественники? Родственники? Ответ отрицательный. Ни те, ни другие, ни третьи. После телевизионных кадров встреч в аэропорту и подготовки отчетов активисты-правозащитники займутся совсем другими, более заметными делами. С опекунами и родственниками террористов тоже все непросто.

К сожалению, однажды они уже упустили из виду своих детей, братьев, сестер, подвергшихся деструктивной психологической обработке, порвавших со своими близкими и прошлой жизнью. Нет гарантий, что они смогут позитивно воздействовать или хотя бы контролировать своих радикальных родственников, получивших опыт жизни в другой стране, в условиях агрессивной террористической идеологии, отсутствия светских законов и ненависти к традиционным государственным институтам.

---

[31] См.: *Красинский В.В., Машко В.В.* Особенности вербовочной деятельности международных террористических организаций на современном этапе // Преступность 21 века. Транснациональный характер. Теневая экономика. Влияние на государство: сб. науч. тр. / под ред. А.Н. Савенкова. М., 2019. С. 146–161.

[32] См.: *Меркурьев В.В., Васнецова А.С., Ульянов М.В.* Криминологическая характеристика лиц, участвующих в незаконных вооруженных формированиях на территории Ирака и Сирии // Проблемы детерминации и предупреждения преступности / под ред. А.И. Долговой. М., 2017. С. 432–438.

[33] См.: *Красинский В.В., Абалов И.Ю.* Оценка будущих террористических угроз // Современное право. 2015. № 9. С. 143–148. DOI: 10.18411/g-2017-759

[34] *Лунеев В.В.* Курс мировой и российской криминологии. М., 2011. Т. 2. С. 736.

Семьи, вероятнее всего, самостоятельно не справятся. Нужны психологи – профессионалы, которых нет. Нет не только в России. Нигде нет. Ни одно из государств не может предложить эффективные программы реабилитации и интеграции бывших террористов и членов их семей[35].

По данным эксперта Международного центра по борьбе с терроризмом в Гааге Лисбет ван дер Хайде, исследование программ дерадикализации, продолжавшееся десятилетия назад, не показало явных преимуществ.

Эффективность большинства европейских программ также не подтверждена в связи с отсутствием четких индикаторов и апробированных методик дерадикализации[36].

Помимо радикального «отказного» варианта решения проблемы «реверса» (Бельгия, США, Австралия, Соединенное Королевство, Франция, Нидерланды, Швеция, Бангладеш, Индонезия) существует, как уже отмечалось, предусмотренный в законодательстве многих зарубежных государств сценарий лишения национального гражданства боевиков-террористов[37].

В частности, в Австралии приняты поправки к Закону «О гражданстве» (Australian Citizenship Act[38]), в соответствии с которыми лица, имеющие двойное гражданство и подозреваемые в причастности к терроризму, лишаются австралийского гражданства и подлежат депортации.

В январе 2015 г. парламентом Соединенного Королевства был принят Закон «О борьбе с терроризмом и обеспечении безопасности» (Counter-Terror and Security Act 2015[39]), который предусматривает временный запрет на въезд в страну лиц, подозреваемых в причастности к терроризму за границей. Основой запрета является судебное постановление о временном воспрепятствовании (на срок до 24 месяцев) во въезде в страну лиц, подозреваемых в терроризме (Temporary Exclusion Order). Эта мера реализуется путем внесения подозреваемых в терроризме в список «недопускаемых к авиаполетам лиц» и изъятия паспортов на пунктах пограничного контроля. Лица, въезжающие в Соединенное Королевство, в случае подозрений в причастности к террористической деятельности могут быть подвергнуты допросу и временному задержанию.

Сотрудникам полиции и пограничной службы предоставляется право изымать на границе паспорта и билеты подданных Соединенного Королевства сроком на 30 суток, если органы власти обоснованно подозревают указанных лиц в намерении участвовать в террористической деятельности за пределами Соединенного Королевства или в том, что они ранее прибыли на территорию страны для последующего выезда за ее пределы в террористических целях. Судебный запрет на въезд может быть продлен по представлению руководства МВД Великобритании. Попытка несанкционированного въезда в страну в нарушение действующего законодательства влечет лишение свободы на срок до пяти лет.

Министр внутренних дел Великобритании с целью предупреждения терроризма вправе издавать приказы о высылке из страны лиц, имеющих отношение к совершению, подготовке или подстрекательству к террористической деятельности. Законом также предусмотрена возможность изъятия паспортов подданных Соединенного Королевства, не достигших 18-летнего возраста, при попытке выезда в регионы повышенной террористической активности (Афгано-пакистанская зона, Сирия, Ирак).

4 декабря 2015 г. Конституционным собранием Республики Дагестан в Государственную Думу был внесен законопроект № 945490-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “О гражданстве Российской Федерации”» (в части введения процедуры лишения гражданства отдельных категорий граждан Российской Федерации).

Законопроектом было предусмотрено лишение гражданства в связи с участием граждан в боевых действиях на стороне международных террористических организаций и осуществлением террористической деятельности в составе незаконных вооруженных формирований на территории иностранного государства в целях, противоречащих интересам Российской Федерации.

Рецепция российским законодателем подобного опыта на данный момент невозможна. Данная правовая инициатива не соответствует Конституции РФ, поскольку в силу ч. 3 ст. 6 никто не может

---

[35] См.: Trauma Rehabilitation after War and Conflict: Community and Individual Perspectives, Erin Martz. NY., 2010. P. 312–349; *Dyan E. Mazurana*. Girls in fighting forces and groups: their recruitment, participation, demobilization and reintegration // Journal of Peace Psychology. Vol. 8. No. 2 (2002). P. 97–123; *Matthew Happold*. Child Soldiers in International Law. NY., 2005. P. 18; Дети и вооруженные конфликты: доклад Генерального секретаря ООН A/70/836-S/2016/360.

[36] См.: *Карпачева О.В., Нефляшева Н.А.* Опыт дерадикализации исламского движения в Египте и России // Журнал исторических исследований. 2018. Т. 3. № 4; *Varvelli Arturo*. Jihadist Hotbeds. Understanding Local Radicalization Processes. Milano, 2016; *West Mosul*. Perceptions on return and reintegration among stayees IDPS and returnees. IOM, 2019.

[37] См.: *Mercer P.* Unease Grows over New Australian Dual Citizenship Rules // BBC. 2015. June 1; *Красинский В.В.* Противодействие использованию террористическими организациями каналов миграции и вовлечению граждан России в террористическую деятельность за рубежом. С. 88–93.

[38] См.: URL: https://www.legislation.gov.au/details/C2006C000317 (дата обращения: 22.01.2021).

[39] См.: URL: https://www.gov.uk/government/ publications/factsheet-counter-terrorism-and-security-bill (дата обращения: 22.01.2021).

быть лишен своего гражданства. В Российской Федерации не допускается лишение гражданства даже в качестве санкции за совершенное преступление.

Как свидетельствует практика Конституционного Суда РФ[40], прекращение гражданства Российской Федерации возможно лишь по добровольному волеизъявлению гражданина в условиях свободного выбора.

Единственным выходом из ситуации является обязательное дактилоскопирование, получение биологического материала и особый учет всех граждан Российской Федерации, утративших документы и (или) проживавших в зонах террористической активности, находившихся под контролем международных террористических организаций и незаконных вооруженных формирований. Вопросы полноценной социальной адаптации членов семей боевиков должны решаться на индивидуальной основе под надзором правоохранительных органов.

Организованное возвращение граждан из зон террористической активности предполагает комплексную работу уполномоченных государственных органов в сотрудничестве с международными гуманитарными организациями, в сочетании с последующей фильтрацией, централизованным учетом и обязательными индивидуальными программами реабилитации и реинтеграции, сформированными с учетом региональных, гендерных и возрастных особенностей. Данные программы и методики должны быть разработаны на федеральном уровне и адаптированы к особенностям регионов и муниципальных образований.

Бессистемная и формальная профилактика, шаблонно-бюрократические подходы, отсутствие надзора несут существенные риски вторичной радикализации и вовлечения возвращенных лиц в террористическую и иную противоправную деятельность.

* * *

Рассмотрение проблемы «реверса» террористов и их родственников как синтеза гуманитарных, уголовно-правовых, уголовно-процессуальных и криминологических аспектов позволяет констатировать теоретическую и практическую значимость рассматриваемых вопросов и вносимых предложений в качестве основы международного сотрудничества в защите прав человека и противодействии транснациональному терроризму в интересах международной и национальной безопасности.

[40] См.: постановление от 16.05.1996 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта “г” статьи 18 Закона Российской Федерации “О гражданстве Российской Федерации” в связи с жалобой А.Б. Смирнова» // СЗ РФ. 1996. № 21, ст. 2579.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ


1. *Аистова Л.С.* Уголовное право зарубежных стран. СПб., 2013.
2. В руинах Халифата. URL: https://bbc.com/Russian/features-53906398
3. Борьба с терроризмом: новые вызовы и угрозы. М., 2019.
4. *Галузо В.Н., Эриашвили Н.Д.* О противодействии терроризму (финансово-правовой и сравнительно-правовой аспекты) // Уголовное судопроизводство: проблемы теории и практики. 2016. № 2. С. 19–25.
5. *Дамаскин О.В.* Криминологические аспекты детерминации экстремизма и терроризма. М., 2018.
6. *Дамаскин О.В.* Международная террористическая организация «Исламское государство»: современные проблемы и перспективы // Преступность в 21 веке. Приоритетные направления противодействия / под ред. А.Н. Савенкова. М., 2020. С. 132.
7. *Дамаскин О.В.* Преступность в XXI веке проблемы и перспективы. М., 2020.
8. *Дамаскин О.В.* Транснациональная преступность: проблемы международной и национальной безопасности. М., 2019.
9. ИГИЛ как угроза международной безопасности. М., 2015.
10. Ислам и исламский терроризм. М., 2003.
11. *Капинус О.С.* Научные подходы к противодействию вербовочной деятельности международных террористических организаций // Противодействие терроризму. Проблемы 21 века. 2016. № 1. С. 5.
12. *Карпачева О.В., Нефляшева Н.А.* Опыт дерадикализации исламского движения в Египте и России // Журнал исторических исследований. 2018. Т. 3. № 4.
13. *Керимов А.Д., Красинский В.В.* О нейтрализации угроз безопасности, связанных с проникновением на территорию Российской Федерации членов международных террористических организаций и вовлечением российских граждан в террористическую деятельность за рубежом // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 49–56.
14. *Красинский В.В.* Противодействие использованию террористическими организациями каналов миграции и вовлечению граждан России в террористическую деятельность за рубежом // Современное право. 2017. № 2. С. 88–93. DOI: 10.18411/g-2017-986
15. *Красинский В.В., Абалов И.Ю.* Оценка будущих террористических угроз // Современное право. 2015. № 9. С. 143–148. DOI: 10.18411/g-2017-759
16. *Красинский В.В., Машко В.В.* Кто есть кто в международном терроризме. М., 2018. С. 28.
17. *Красинский В.В., Машко В.В.* Особенности вербовочной деятельности международных террористических организаций на современном этапе // Преступность 21 века. Транснациональный характер. Теневая экономика. Влияние на государство: сб. науч. тр. / под ред. А.Н. Савенкова. М., 2019. С. 146–161.
18. *Лунеев В.В.* Курс мировой и российской криминологии. М., 2011. Т. 2. С. 736.

19. *Малиновский А.А.* Сравнительное уголовное право. М., 2016.

20. *Меркурьев В.В., Васнецова А.С., Ульянов М.В.* Криминологическая характеристика лиц, участвующих в незаконных вооруженных формированиях на территории Ирака и Сирии // Проблемы детерминации и предупреждения преступности / под ред. А.И. Долговой. М., 2017. С. 432–438.

21. *Меркурьев В.В., Гладков И.В., Соколов Д.А.* Деятельность международных террористических и экстремистских организаций как источник угрозы национальной безопасности России // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2011. № 4. С. 48–55.

22. Опыт, состояние и перспективы профилактической работы с лицами, возвращенными из зон террористической активности: аналитический обзор. М., 2020. С. 11, 13, 19.

23. Особенности производства отдельных следственных действий с участием несовершеннолетних / Н.С. Пономарева и др. Воронеж, 2016. С. 29.

24. Пособие по работе с детьми, завербованными и эксплуатируемыми террористическими и воинствующими экстремистскими группами: Роль системы правосудия. Вена, 2019. С. 48, 70, 75.

25. Преступность в XXI веке. Приоритетные направления противодействия / под общ. ред. А.Н. Савенкова. М., 2020.

26. *Савенков А.Н.* Государство и право в период кризиса современной цивилизации. М., 2020.

27. Analyse der Radikalisierungshintergruende und Verlaeufe der Personen, die aus islamistischer Motivation aus Deutschland in Richtung Syrien oder Irak ausgereist sind. BFV., 2015.

28. *Bruno Schirra*. ISIS – Der globale Dschihad: Wie der Islamische Staat den Terror nach Europa traegt. 2015.

29. *Dyan E. Mazurana*. Girls in fighting forces and groups: their recruitment, participation, demobilization and reintegration // Journal of Peace Psychology. Vol. 8. No. 2 (2002). P. 97–123.

30. *Elizabeth Tsurkov, Dareen Khalifa*. An Unnerving Fate for the Families of Syrias Northeast. URL: http://carnegieendowment.org/sada/80950

31. *Gus Martin*. Understanding Terrorism Challenges Perspectives and Issues. SAGE Productions, 2013.

32. Jihadisten und ihre Rolle bei der Anwerbung von Frauen fuer den Islamischen Staat. BFV., 2015.

33. *Matthew Happold*. Child Soldiers in International Law. NY., 2005. P. 18.

34. *Mercer P.* Unease Grows over New Australian Dual Citizenship Rules // BBC. 2015. June 1.

35. Trauma Rehabilitation after War and Conflict: Community and Individual Perspectives, Erin Martz. NY., 2010. P. 312–349.

36. *Varvelli Arturo*. Jihadist Hotbeds. Understanding Local Radicalization Processes. Milano, 2016.

37. *West Mosul*. Perceptions on return and reintegration among stayees IDPS and returnees. IOM, 2019.

## REFERENCES

1. *Aistova L.S.* Criminal Law of foreign countries. SPb., 2013 (in Russ.).

2. In the ruins of the Caliphate. URL: https://bbc.com/Russian/features-53906398 (in Russ.).

3. The fight against terrorism: new challenges and threats. M., 2019 (in Russ.).

4. *Galuzo V.N., Eriashvili N.D.* On countering terrorism (financial-legal and comparative-legal aspects) // Criminal proceedings: problems of theory and practice. 2016. No. 2. P. 19–25 (in Russ.).

5. *Damaskin O.V.* Criminological aspects of the determination of extremism and terrorism. M., 2018 (in Russ.).

6. *Damaskin O.V.* International terrorist organization "Islamic State": modern problems and prospects // Crime in the 21st century. Priority areas for counter / ed. by A.N. Savenkov. M., 2020. P. 132 (in Russ.).

7. *Damaskin O.V.* Crime in the twenty-first century: problems and perspectives. M., 2020 (in Russ.).

8. *Damaskin O.V.* Transnational crime: problems of international and national security. M., 2019 (in Russ.).

9. ISIS as a threat to international security. M., 2015 (in Russ.).

10. Islam and Islamic terrorism. M., 2003 (in Russ.).

11. *Kapinus O.S.* Scientific approaches to countering the recruitment activities of international terrorist organizations // Countering terrorism. Problems of the 21st century. 2016. No. 1. P. 5 (in Russ.).

12. *Karpacheva O.V., Neflyasheva N.A.* The experience of deradicalization of the Islamic movement in Egypt and Russia // Journal of Historical Research. 2018. Vol. 3. No. 4 (in Russ.).

13. *Kerimov A.D., Krasinsky V.V.* On the neutralization of security threats associated with the penetration into the territory of the Russian Federation of members of international terrorist organizations and the involvement of Russian citizens in terrorist activities abroad // Constitutional and Municipal Law. 2016. No. 6. P. 49–56 (in Russ.).

14. *Krasinsky V.V.* Countering the use of migration channels by terrorist organizations and the involvement of Russian citizens in terrorist activities abroad // Modern law. 2017. No. 2. P. 88–93. DOI: 10.18411/g-2017-986 (in Russ.).

15. *Krasinsky V.V., Abalov I. Yu.* Assessment of future terrorist threats // Modern law. 2015. No. 9. P. 143–148. DOI: 10.18411/g-2017-759 (in Russ.).

16. *Krasinsky V.V., Mashko V.V.* Who's Who in international terrorism. M., 2018. P. 28 (in Russ.).

17. *Krasinsky V.V., Mashko V.V.* Features the recruiting activities of international terrorist organizations at the present stage // Crime of the 21st century. Transnational nature. Shadow economy. Influence on the state: collection of scientific works / ed. by A.N. Savenkov. M., 2019. P. 146–161 (in Russ.).

18. *Luneev V.V.* The course of Russian and global criminology. M., 2011. Vol. 2. P. 736 (in Russ.).

19. *Malinovsky A.A.* Comparative Criminal Law. M., 2016 (in Russ.).

20. *Merkur'ev V.V., Vasnetsov A.S., Ulyanov M.V.* Criminological characteristics of persons involved in illegal armed formations on the territory of Iraq and Syria // Problem determination and crime prevention / ed. by A.I. Dolgova. M., 2017. P. 432–438 (in Russ.).

21. *Merkur'ev V.V., Gladkov I.V., Sokolov D.A.* Activities of international terrorist and extremist organizations as a threat to the national security of Russia // Herald of the Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation. 2011. No. 4. P. 48–55 (in Russ.).

22. Experience the condition and prospects of preventive work with people who returned from areas of terrorist activity: an analytical review. M., 2020. P. 11, 13, 19 (in Russ.).

23. Features of production of certain investigative actions involving a juvenile / N.S. Ponomareva, etc. Voronezh, 2016. P. 29 (in Russ.).

24. Handbook on working with children recruited and exploited by Terrorist and Militant Extremist groups: The role of the justice system. Vienna, 2019. P. 48, 70, 75 (in Russ.).

25. Crime in the XXI century. Priority areas of counteraction / under the general editorship of A.N. Savenkov. M., 2020 (in Russ.).

26. *Savenkov A.N.* State and law during the crisis of modern civilization. M., 2020 (in Russ.).

27. Analyse der Radikalisierungshintergruende und Verlaeufe der Personen, die aus islamistischer Motivation aus Deutschland in Richtung Syrien oder Irak ausgereist sind. BFV., 2015.

28. *Bruno Schirra*. ISIS – Der globale Dschihad: Wie der Islamische Staat den Terror nach Europa traegt. 2015.

29. *Dyan E. Mazurana*. Girls in fighting forces and groups: their recruitment, participation, demobilization and reintegration // Journal of Peace Psychology. Vol. 8. No. 2 (2002). P. 97–123.

30. *Elizabeth Tsurkov, Dareen Khalifa*. An Unnerving Fate for the Families of Syrias Northeast. URL: http://carnegieendowment.org/sada/80950

31. *Gus Martin*. Understanding Terrorism Challenges Perspectives and Issues. SAGE Productions, 2013.

32. Jihadisten und ihre Rolle bei der Anwerbung von Frauen fuer den Islamischen Staat. BFV., 2015.

33. *Matthew Happold.* Child Soldiers in International Law. NY., 2005. P. 18.

34. *Mercer P.* Unease Grows over New Australian Dual Citizenship Rules // BBC. 2015. June 1.

35. Trauma Rehabilitation after War and Conflict: Community and Individual Perspectives, Erin Martz. NY., 2010. P. 312–349.

36. *Varvelli Arturo*. Jihadist Hotbeds. Understanding Local Radicalization Processes. Milano, 2016.

37. *West Mosul.* Perceptions on return and reintegration among stayees IDPS and returnees. IOM, 2019.

**Сведения об авторах**

**ДАМАСКИН Олег Валерьевич** –
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, главный научный сотрудник сектора уголовного права, уголовного процесса и криминологии Института государства и права Российской академии наук;
119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

**КРАСИНСКИЙ Владислав Вячеславович** –
доктор юридических наук, доцент, заместитель начальника управления противодействия терроризму и экстремизму Главного управления региональной безопасности Московской области; 143407 Московская область, г. Красногорск, бульвар Строителей, д. 1

**Authors' information**

**DAMASKIN Oleg V.** –
Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, chief researcher of the Criminal Law, Criminal Procedure and Criminology Sector of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences;
10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

**KRASINSKY Vladislav V.** –
Doctor of Law, associate Professor, Deputy Head of the Department of counteraction to extremism and terrorism of the Main Department of regional security of the Moscow region;
1 Stroiteley boulevard, 143407 Moscow region, Krasnogorsk, Russia

*ГОСУДАРСТВО И ПРАВО, 2022, № 5, с. 89–95*
*STATE AND LAW, 2022, No. 5, pp. 89–95*

**ПРАВО И МЕДИЦИНА**

# «ПРИНУДИТЕЛЬНЫЙ» ИММУННЫЙ ОТВЕТ: ПРОБЛЕМЫ ВАКЦИНАЦИИ ОТ COVID-19

**© 2022 г. А. А. Троицкая[1, *], Т. М. Храмова[2, **]**

*[1]Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова*
*[2]Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Москва*

**E-mail: stephany@mail.ru*
***E-mail: t.syrunina@gmail.com*

Поступила в редакцию 28.10.2021 г.

***Аннотация.*** В статье рассматриваются проблемы вакцинации от коронавирусной инфекции COVID-19 с позиций междисциплинарного подхода: выясняются как медицинские, так и конституционно-правовые нюансы, влияющие на оценку сбалансированности применяемой в России модели вакцинации. С одной стороны, авторы обозначают преимущества превентивной иммунной защиты перед альтернативными способами противостояния пандемии, с другой – риски, вызванные в первую очередь неопределенностью параметров, влияющих на медицинскую и правовую обоснованность обращения к модели принудительной вакцинации. В статье последовательно изучаются имеющиеся медицинские данные об эффективности и безопасности вакцин, а также проводится анализ пропорциональности правового регулирования, действующего в России на момент написания статьи. Авторы приходят к выводу о том, что конкретные параметры вводимой модели вакцинации должны основываться на обширных научных исследованиях в этой области, а также сопровождаться готовностью государства вести непротиворечивую информационную кампанию и брать на себя ответственность за негативные последствия для жизни и здоровья граждан, столкнувшихся с обозначенными в статье рисками.

***Ключевые слова:*** вакцинация, принудительная вакцинация, пандемия COVID-19, пропорциональность.

***Цитирование:*** *Троицкая А.А., Храмова Т.М.* «Принудительный» иммунный ответ: проблемы вакцинации от COVID-19 // Государство и право. 2022. № 5. С. 89–95.

**DOI:** 10.31857/S102694520019762-9

# "COMPULSORY" IMMUNE RESPONSE: CHALLENGES OF VACCINATION AGAINST COVID-19

**© 2022 A. A. Troitskaya[1, *], T. M. Khramova[2, **]**

*[1]Lomonosov Moscow State University*
*[2]National Research University "Higher School of Economics", Moscow*

**E-mail: stephany@mail.ru*
***E-mail: t.syrunina@gmail.com*

Received 28.10.2021

***Abstract.*** The article adopts an interdisciplinary approach to reflecting the challenges of immunization against COVID-19: it reveals both medical and legal concerns that accompany the current vaccination model in Russia and characterize this model as unbalanced. On the one hand, the authors underline the advantages of vaccination as opposed to alternative means to address the current pandemic. On the other hand, they stipulate the risks associated primarily with the high level of uncertainty of both medical and legal parameters of the vaccination scheme adopted in Russia. The authors consequently analyze a number of medical findings on efficacy and security of the existing vaccines and conduct the proportionality test of current legal regulation that guides vaccination against COVID-19 in Russia. The article concludes with an observation that a well-balanced model of regulation should be based on high-quality research findings and be accompanied by the willingness of the state to carry out a consistent information campaign and take on the responsibility for negative side-effects experienced by some citizens who have gone through vaccination.

***Key words:*** vaccination, compulsory vaccination, COVID-19 pandemic, proportionality.

***For citation:*** *Troitskaya, A.A., Khramova, T.M. (2022).* "Compulsory" immune response: challenges of vaccination against COVID-19 // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 89–95.

**Введение.** Для многих государств новый коронавирус (SARS-COV-2) высветил целый ряд конституционно-правовых вопросов, актуальных и за рамками пандемии (ограничение прав, распределение властных полномочий по горизонтали и по вертикали, чрезвычайные режимы и т.д.), но потребовавших дополнительного внимания именно в связи с распространением заболевания. Регуляторные модели использования вакцин – это один из таких вопросов, оказавшихся на повестке дня, причем в нынешней ситуации речь идет о вакцинах, разработанных в ускоренном порядке. С одной стороны, естественнонаучные достижения, позволяющие смягчить удар от пришедших в человеческую популяцию патогенов, представляют собой несомненное благо. С другой – требуют проработки процедуры применения этих достижений, в том числе в экстренных ситуациях.

Цель настоящей статьи заключается в оценке возможных преимуществ и рисков такого подхода к решению проблемы распространения пандемии COVID-19, как принудительная вакцинация. Анализируя реакцию различных государств на эпидемию коронавируса, мы видим политические решения по проблеме существенно медицинской. В обычной ситуации в основе урегулирования такой проблемы могли бы находиться не столько волевые усилия, сколько экспертные оценки различных сценариев. В условиях столкновения со сложной болезнью, про которую еще нет полной информации, а также дефицита времени соотношение этих оснований для принятия решений меняется. Тем не менее последние не должны становиться полностью произвольными. Оценка вводимых мер требует понимания, какие именно естественнонаучные данные способны понизить градус спекулятивного накала вокруг решений о вакцинации, и какие последствия для правового регулирования может иметь нехватка таких данных.

Соответственно, в статье представлен междисциплинарный подход к проблемам вакцинации. Он отражен в структуре статьи. В *первом разделе* кратко суммированы сведения о работе иммунной системы, реагирующей на вирусную нагрузку, в т.ч. в результате вакцинации, и показано: нехватка ответов на какие вопросы об эффективности и безопасности вакцин затрудняет принятие правовых решений. *Второй раздел* посвящен анализу правовых проблем установления обязанности проходить вакцинацию от коронавируса, в том числе проблеме разграничения моделей добровольной и принудительной вакцинации, имеющейся в мире практике выбора между этими моделями, а также ситуации, складывающейся в этой сфере в России. На этой основе проведен анализ и сделаны выводы о том, какие требования должны быть соблюдены, чтобы переход к принудительной вакцинации осуществлялся с учетом конституционных критериев допустимости ограничения прав человека.

**1. Историческая встреча социальных и естественных наук**

Распространение в человеческой популяции коронавируса серьезно повлияло на степень вовлеченности людей в обсуждение этой проблемы и тех экстраординарных мер, которые были приняты правительствами разных стран для противодействия ей. Когда ситуация так или иначе затрагивает практически каждого человека, каждый нуждается в том, чтобы понимать ее. Количество заболевших, сценарии протекания болезни COVID-19 (от бессимптомных до летальных исходов), иммунный ответ, цитокиновый шторм, процент поражения легких, неочевидные схемы лечения вирусной пневмонии, разнообразные затяжные последствия болезни в некоторых случаях, и наконец, изменчивость вируса, которая «перезапускает» все вышеперечисленные вопросы на всё новые круги, – эта часть обескураживающей реальности лежит в биологической и медицинской плоскостях; социальный ответ заключается в организационных мерах, направленных на предотвращение коллапса системы здравоохранения и сдерживание распространения вируса, в попытках активизировать социальную солидарность для защиты наиболее уязвимых перед вирусом групп людей. Очевидно, что *адекватность социального ответа и оформляющих его правовых средств* может быть оценена только с учетом естественнонаучной составляющей той проблемы, которая, собственно, и требует реакции.

Следует сразу подчеркнуть, что многие из принимаемых правительствами самых разных государств мер были (и продолжают быть, и вероятно, еще долго будут) связаны с ограничениями прав индивидов. Оценка правомерности таких ограничений традиционно проводится с использованием принципа соразмерности, составные критерии (тесты) которого отчетливым образом вовлекают оценку фактической стороны дела. Поскольку в случае с коронавирусом фактическая сторона дела состоит в распространении заболевания, опасного для здоровья и жизни человека, в настоящей статье будут приведены некоторые

данные естественных наук, которые должны показать, с чем именно приходится иметь дело как политическим ветвям власти, принимающим решения о противодействии пандемии, так и судебным органам, оценивающим правомерность этих решений.

*1.1. Что представляет собой противник?*

Первая же проблема COVID-19 оказалась связана с неопределённостью вирулентности коронавируса. Произойдет ли заражение, каковы будут симптомы и исход болезни – первая точка, в которой начали разветвляться сценарии, что не могло не затруднять принятие управленческих решений.

Коронавирус (SARS-COV-2) – РНК-содержащий вирус, получивший способность проникать в организм человека. Инфекционный процесс стартует, как правило, со слизистых оболочек верхних дыхательных путей, после репликации вируса возможно поражение также и нижних дыхательных путей, в т.ч. альвеолярных клеток, что определяет развитие пневмонии, причем, как показал опыт, самого разного течения и исхода. Проблема, однако, заключается еще и в том, что белковые рецепторы человека, с которыми могут связаться «шипы» этого вируса, представлены на оболочках клеток органов не только дыхательной, но и центральной нервной системы, пищевода, сердца и др.[1]

При таких вводных данных, затрудняющих *прогноз болезни*, определение противодействующих вирусу *мер*, их насущности, характера и степени интенсивности, *также затруднено*. По сути, здесь требуется построение обоснованных моделей, описывающих способы и скорость распространения вируса в популяции, тяжесть протекания болезни у различных групп пациентов, ресурсы, необходимые для борьбы с тяжелыми ее формами и т.д. По мере уточнения этих данных (что и происходит до сих пор по коронавирусу), естественно, может меняться и реакция. Принципиальный момент, однако, состоит в наличии *рациональной и объясняемой связи* между имеющимися в конкретный момент данными, существующими прогнозами и принимаемыми на их основе мерами, в том числе теми из этих мер, которые сопряжены с ограничениями прав личности. То, что воспринимается как истерика в ситуации «обычного насморка», может стать адекватной реакцией на болезнь, продуцирующую полиорганную недостаточность и летальный исход с вероятностью, заметно отличающейся от нулевой[2].

*1.2. Линия обороны*

Еще одна проблема COVID-19 проистекает из нетипично широкого разброса иммунных реакций разных людей на эту болезнь. Белки оболочки вируса являются его оружием, взламывающим здоровые клетки, но они же служат антигенами, активирующими иммунный ответ зараженного организма. Выбор средств помощи иммунной защите людей требует понимания механизмов ее функционирования.

Иммунитет (от лат. *immunitas* – освобождение) – способность организма распознавать и удалять чужеродные молекулы и их фрагменты (антигены). Один из важных аспектов состоит в том, что *активность иммунной защиты определяется настраиваемостью иммунной системы, способной «учиться» распознавать и ликвидировать новые антигены и «запоминать» встречу с ними, обеспечивая более быстрый ответ при повторном контакте*. Другой связан с ключевым умением иммунной системы различать вредное и безопасное, точнее, с тем обстоятельством, что это умение в некоторых случаях может давать сбой (чему яркими, хотя и не единственными примерами могут служить серьезные аллергические, аутоиммунные или иммунодефицитные заболевания). Наряду с общей сложностью системы, эволюционировавшей на протяжении миллионов лет и включающей в себя целый ряд органов и множество клеток, ферментов и реакций, это обстоятельство затрудняет понимание ее работы и управление ею.

Базовая парадигма иммунологии состоит в различении иммунитета клеточного (клетки иммунной системы – фагоциты, натуральные киллеры и др., способные опознавать и ликвидировать «чужих») и гуморального (ферменты, растворимые в биологических жидкостях и способные воздействовать на «противника», это в т.ч. *антитела*).

Кроме того, различают иммунитет врожденный и адаптивный. Врожденный иммунитет закодирован генами живого организма и обеспечивает быстроту реакции – уничтожение противника или собственных зараженных клеток организма в течение минут или часов. Однако он рассчитан на распознавание только определенных классов патогенов. Вариативность врожденных рецепторов невелика и не может обеспечивать быструю защиту при всех неприятных встречах, особенно для организмов, живущих достаточно долго для того, чтобы успеть столкнуться с самыми разными антигенами[3]. *Адаптивный иммунитет, способный к обучению в результате встречи с конкретными антигенами, компенсирует это обстоятельство*. Образующиеся

[1] См.: URL: https://gemotest.ru/moskva/catalog/infektsii/virusy/koronavirus-sars-cov-2/

[2] Данные о смертности по России показывают 2.6% смертельных случаев от общего количества заболевших, в мире в целом – около 2% (см.: Коронавирус в мире: данные по странам и регионам. URL: https://www.bbc.com/russian/news-51706538).

[3] См.: *Дубынин В.А.* Иммунитет глазами физиолога (курс лекций). URL: https://arhe-events.timepad.ru/event/1053878/

в костном мозге Т- и В-лимфоциты имеют вариабельные участки, позволяющие создавать *многие миллионы вариантов рецепторов, способных распознать всех возможных «противников»*.

Т-лимфоциты выполняют различные задачи – распознают чужеродные пептиды, в т.ч. фрагменты вируса, и разрушают их, участвуют в подавлении иммунного ответа, регулируя тем самым его силу, инициируют процесс воспаления, а также стимулируют выработку антител В-лимфоцитами[4]. Функции В-лимфоцитов проще, но имеют большое значение для гуморального иммунного ответа. Они распознают определенный антиген и секретируют соответствующие этому антигену антитела (иммуноглобулины различных типов). Важно, что антитела высокоспецифичны к конкретным антигенам, т.е. подходят к ним по принципу «ключ-замок». *Роль антител в борьбе с инфекциями определяется тем, что они способны связывать антигены, не позволяя им проникать в клетки организма, и маркировать их для фагоцитов*.

Среди В-клеток различают эффекторы и клетки памяти. Эффекторы, собственно, выделяют в кровь, лимфу и тканевую жидкость большое количество антител, что и обеспечивает специфический (под конкретный антиген) иммунный ответ. Однако этот ответ развивается в течение дней или даже недель. Это означает, что ответ организма при первом столкновении с антигеном, реакцию на который обеспечивает адаптивный иммунитет, может занять время, достаточно продолжительное для того, чтобы инфекция могла распространиться в организме и вызвать тяжелые для него последствия. Все же, если в итоге этот (первичный) иммунный ответ не позволил развиться летальному сценарию, клетки памяти, сохраняющиеся в организме годами (то есть гораздо дольше антител, уровень которых падает достаточно быстро после победы над инфекцией), при следующих встречах с тем же патогеном обеспечивают уже гораздо более быстрый (сравнимый по скорости с врожденным), и при этом по-прежнему высокоспецифичный (что является основным преимуществом адаптивного) вторичный иммунный ответ.

Однако применительно к коронавирусу COVID-19 многие из сделанных утверждений по-прежнему требуют уточнения. Ключевой вопрос связан именно с *устойчивостью приобретенного иммунитета*. Сохраняются ли после COVID-19 клетки памяти, способные запускать быструю реакцию на вирус в будущем? Как долго они могут обеспечивать защиту? Мутирует ли вирус достаточно заметно для того, чтобы быть в категории не тех, против которых иммунная система человека может единожды создать пожизненную защиту, а тех, защита против которых будет требовать постоянного обновления? И является ли человек с уже сформированной защитой звеном, разрывающим цепочку передачи вируса? Или он по-прежнему переносит вирус, в количестве, достаточном для заражения окружающих? Если ответы на эти вопросы являются в лучшем случае фрагментарными, а в худшем – противоречащими друг другу[5], неудивительно, что выработка стратегии действий окажется затруднена, и не исключено, что будет происходить с ориентиром на наиболее жесткие сценарии.

Кроме того, последние месяцы актуализировали вопросы о подверженности заболеванию детей. В информационном пространстве можно встретить объяснения, почему в среднем дети чаще имели бессимптомное или легкое протекание болезни (большее количество «наивных» Т-лимфоцитов, готовых быстрее атаковать антигены; меньшее количество рецепторов, к которым присоединяется вирус и т.д.), однако наряду с этим появляются и данные об участившихся случаях тяжелого течения болезни у этой группы пациентов[6], что, в свою очередь, также требует объяснения и, соответственно, корректирования стратегии защиты.

*1.3. Вакцинация*

Идея вакцинации опирается на достижения иммунологии и состоит в том, чтобы «познакомить» организм с антигеном в неопасной его форме, так чтобы описанный выше иммунный ответ был выработан, но без заболевания, или по крайней мере без тяжелого его протекания. Традиционно различаются живые вакцины, содержащие ослабленный патоген, и инактивированные вакцины – содержащие цельный убитый патоген, или отдельные его субъединицы (белки, полисахариды), или даже генетические структуры, определяющие код для синтеза отдельных белков патогена[7].

Вакцины второй разновидности вошли в оборот в рамках борьбы с эпидемией COVID-19. Препарат КовиВак, изготовленный в России, является убитой цельновирионной вакциной. В другой

[4] См.: *Тейлор Д., Грин Н., Стаут У.* Биология / под ред. Р. Сопера: в 3 т. М., 2021. Т. 2. С. 175–178.

[5] См.: *Анисимова А.* Учёные рассказали, остаются ли заразными переболевшие коронавирусом // Парламентская газ. 2021. 14 янв. О противоречивости информации, озвучиваемой главным санитарным врачом Роспотребнадзора, относительно того, могут ли быть привитые лица источником инфекции для окружающих см., напр.: Роспотребнадзор объяснил слова Поповой о незаразности привитых от COVID // РБК. 2021. 10 июля. URL: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/60e8fee69a7947253241f08a

[6] См.: *Кошкин В.* Почему дети переносят COVID-19 легче, чем взрослые // Росс. газ. 2021. 14 июля.

[7] Обзор принципов создания вакцин см., напр.: URL: https://www.who.int/ru/news-room/feature-stories/detail/the-race-for-a-covid-19-vaccine-explained

российской вакцине ЭпиВакКорона использованы синтезированные пептиды (небольшие части белка) коронавируса. Еще один из типов вакцин (российская Гам-КОВИД-Вак, известная также как Спутник V; разработанная Оксфордским университетом и компанией AstraZeneca; созданная компанией Johnson and Johnson) основан на векторном принципе: в безопасный вектор, репликативно-дефектный аденовирус, встроены гены spike-белка коронавируса, попадающие благодаря вектору в клетки организма человека и способные запустить синтез этого белка в клетках и тем самым активировать иммунный ответ организма. Созданы также вакцины (компаниями Moderna и Pfizer), содержащие матричную рибонуклеиновую кислоту (мРНК) спайкового белка, доставляемую в клетки не вектором, а специальной липидной оболочкой.

Основное преимущество названных вакцин связывается с тем, что при их применении в организме вакцинируемого человека не может происходить восстановление вирулентности вируса как такового[8]. Однако это не снимает всех вопросов к таким вакцинам, касающихся способов производства и «очистки» необходимого вирусного материала[9], причем в случае векторной вакцины – эти вопросы относятся и к векторному вирусу. Проблема здесь заключается в том, что подробности производства вакцин обычно не разъясняются людям широкой аудитории достаточно детально для того, чтобы они могли на разумных началах соотнести риски от заболевания и от вакцинации, причем как для себя лично, так и для общества в целом.

Кроме того, в описаниях к некоторым вакцинам встречаются и указания на более редкие побочные эффекты, которые выходят за рамки ожидаемых воспалительных или аллергических реакций, например, на риски аутоиммунных реакций[10]. Подобные указания не могут не вызывать потребности в уточнении конкретных механизмов запуска таких негативных реакций, факторов, определяющих попадание пациента в группу риска и т.д., либо же в проведении исследований, которые достоверно опровергали бы связь между вакцинацией и негативными последствиями. Имеющиеся исследования, не ставя под сомнение глобальную пользу вакцинации, все же обращают внимание на необходимость получения данных о *безопасности производства и использования конкретных вакцин*. Если некоторые вакцины могут вызывать отрицательные последствия, то на чем именно основывается утверждение про другие вакцины, что они таких последствий не вызывают? До тех пор, пока на эти вопросы дается только общий ответ, сводящийся к тому, что *в целом* потенциальные риски от вакцинации гораздо меньше тех, которые сопряжены с самим заболеванием, достаточно надежных оснований для принятия решений о вакцинации *конкретного индивида* не будет.

Сохраняются и вопросы, касающиеся эффективности и длительности иммунной защиты от коронавируса COVID-19, полученной с помощью инактивированных вакцин. Есть данные о том, что инактивированные цельноклеточные вакцины индуцируют гуморальный иммунитет, но формирование ими клеточного иммунитета в ряде случаев оказывается под вопросом, что и обусловливает бустерную вакцинацию. Новые технологии создания «сборных» вакцин требуют прояснения этого аспекта (эффективна ли вакцина с точки зрения продуцирования Т- и В-лимфоцитов), поскольку от него напрямую зависит решение вопроса о необходимости и периодичности ревакцинации[11].

Кроме того, эффективность новых типов вакцин и с точки зрения обеспечения гуморального иммунитета и защиты даже на относительно коротких временных периодах нуждается в подтверждении регулярно обновляемыми данными. Стало уже общим местом утверждение о том, что ни одна

---

[8] Кроме того, озвучиваются данные, в соответствии с которыми фрагменты коронавируса, используемые в вакцинах (собственно, как и он сам при обычном инфицировании), не вносят изменения в ДНК человека (см.: *Smits N. et al.* No evidence of human genome integration of SARS-CoV-2 found by long-read DNA sequencing // Cell Reports. Vol. 36. 2021. No. 7).

[9] Известно, что вирусы для определенных вакцин выращивают с помощью животных. Это значит, что вакцину может контаминировать другой вирус, если он присутствовал в культуре клеток, использованной для приготовления вакцины. Кроме того, сама используемая культура способна приводить к негативным эффектам – например, если для выращивания вируса используются куриные эмбрионы, то такие вакцины лицам с анафилактическими реакциями на яйца не назначают (см.: *Левинсон У.* Медицинская микробиология и иммунология. М., 2021. С. 440).

[10] Так, англоязычное описание к одной из инактивированных противоэнцефалитных вакцин (FSME) содержит указание на редкие побочные эффекты в виде «запуска аутоиммунного заболевания, например, рассеянного склероза» (при этом в русскоязычном описании к этой же вакцине идет указание на отсутствие данных по провоцированию вакцинами аутоиммунных заболеваний). Что касается вакцин именно против коронавируса, то в информационной среде можно встретить сведения, что некоторые из них в редких случаях приводят к синдрому Гийена–Барре (см.: В США заявили, что вакцина J&J от COVID-19 повышает риск развития редкого заболевания. URL: https://tass.ru/obschestvo/11888291). За рубежом существуют центры, собирающие информацию о поствакциональных осложнениях, связанных с аутоиммунными реакциями, и отстаивающие интересы пациентов с такими осложнениями (см., напр.: Multiply Sclerosis (MS) Triggered by a Vaccine. URL: https://www.mctlaw.com/vaccine-injury/multiple-sclerosis-ms-triggered-by-vaccine//).

[11] Пока по этому поводу в СМИ озвучиваются, в основном, фрагментированные данные, лишь косвенно подтверждающие сохранение клеточного иммунитета (см., напр.: *Невинная И.* В РФПИ подтвердили наличие длительного Т-клеточного иммунитета после «Спутника V» // Росс. газ. 2021. 22 июня).

вакцина не защищает на 100% от заболевания коронавирусом COVID-19, и что вакцинация призвана снизить риски тяжелого течения болезни и летального исхода; но отыскать корректные сведения о том, какому проценту вакцинированных, но все-таки заболевших пациентов все же не удается избежать этих рисков, остается амбициозной задачей.

*1.4. Промежуточные итоги*

Из всего сказанного следует, что для принятия решений относительно осмысленности вакцинации в целом и принудительной в особенности имеет значение целый ряд параметров, которые важно понять про конкретное заболевание и получаемый разными способами иммунный ответ на него. Сюда входит понимание вероятности самого заболевания и его тяжелых последствий для организма. Отдельный вопрос связан с тем, насколько устойчив иммунитет, формируемый в результате заболевания, и что именно должна дать вакцинация для уже переболевших пациентов – причем этот вопрос требует ответа не только сам по себе, но и с учетом появляющихся данных относительно мутаций вируса. Необходимы и более детальные сведения об эффективности вакцин и особенно их побочных действиях. Некоторые предложения о достаточно частой ревакцинации (раз в полгода), озвучиваемые в условиях эпидемии коронавируса COVID-19[12], связаны уже не просто с желанием защитить конкретного человека, но со стремлением остановить распространение заболевания в принципе (в т.ч. не дать вирусу мутировать до вариантов, способных обойти защиту адаптивного иммунитета уже переболевших или вакцинированных людей). Но при такой постановке вопроса должно быть уточнено, возможно ли поддержание в организме некоторого уровня защитных антител, которые (в отличие от клеток памяти) позволяли бы не просто обеспечивать быстрый вторичный ответ при заболевании, но блокировать вирус сразу же при попадании его в организм; и какой процент людей должен быть вакцинирован для эффективного прерывания передачи вирулентного вируса; и не требуются ли для этого новые варианты вакцины.

Приведенный перечень вопросов не является исчерпывающим, но все-таки показывает, обсуждение каких данных должно быть введено в дискурсивное пространство одновременно с принятием правовых решений относительно вакцинации для формирования в сообществе готовности к адекватному ответу на возникающие угрозы.

[12] См.: Временные методические рекомендации Минздрава России «Порядок проведения вакцинации взрослого населения против COVID-19» от 29.06.2021 г. // В официальных источниках не публиковались.

Менее очевидно, но не менее существенно то, что *отсутствие этих данных*, отсутствие внятной информации, способной дать ответ на какие-то из приведенных вопросов, *тоже является данностью, которая должна быть принята во внимание* при оценке принимаемых решений. Это значит, в частности, что применительно к рискам и пользе вакцинации речь идет не только о реальных, но и о потенциальных рисках и пользе, и это следует учитывать при выстраивании баланса ценностей в юридической плоскости, в рамках решения вопроса о допустимости перехода грани между добровольной и принудительной вакцинацией.

*(Окончание в следующем номере)*

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ


1. *Анисимова А.* Учёные рассказали, остаются ли заразными переболевшие коронавирусом // Парламентская газ. 2021. 14 янв.
2. В США заявили, что вакцина J&J от COVID-19 повышает риск развития редкого заболевания. URL: https://tass.ru/obschestvo/11888291
3. *Дубынин В.А.* Иммунитет глазами физиолога (курс лекций). URL: https://arhe-events.timepad.ru/event/1053878/
4. Коронавирус в мире: данные по странам и регионам. URL: https://www.bbc.com/russian/news-51706538
5. *Кошкин В.* Почему дети переносят COVID-19 легче, чем взрослые // Росс. газ. 2021. 14 июля.
6. *Левинсон У.* Медицинская микробиология и иммунология. М., 2021. С. 440.
7. *Невинная И.* В РФПИ подтвердили наличие длительного Т-клеточного иммунитета после «Спутника V» // Росс. газ. 2021. 22 июня.
8. Роспотребнадзор объяснил слова Поповой о незаразности привитых от COVID // РБК. 2021. 10 июля. URL: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/60e8fee69a7947253241f08a
9. *Тейлор Д., Грин Н., Стаут У.* Биология / под ред. Р. Сопера: в 3 т. М., 2021. Т. 2. С. 175–178.
10. *Smits N. et al.* No evidence of human genome integration of SARS-CoV-2 found by long-read DNA sequencing // Cell Reports. Vol. 36. 2021. No. 7.


## REFERENCES


1. *Anisimova A.* Scientists told whether those who have had coronavirus remain contagious // Parlamentskaya gaz. 2021. 14 Jan. (in Russ.).
2. In the US, they said that the J&J vaccine from COVID-19 increases the risk of developing a rare disease. URL: https://tass.ru/obschestvo/11888291 (in Russ.).
3. *Dubynin V.A.* Immunity through the eyes of a physiologist (course of lectures). URL: https://arhe-events.timepad.ru/event/1053878/ (in Russ.).

4. Coronavirus in the world: data by country and region. URL: https://www.bbc.com/russian/news-51706538 (in Russ.).
5. *Koshkin V.* Why do children carry COVID-19 more easily than adults // Ross. gaz. 2021. July 14 (in Russ.).
6. *Levinson U.* Medical microbiology and immunology. M., 2021. P. 440 (in Russ.).
7. *Nevinnaya I.* RDIF confirmed the presence of long-term T-cell immunity after Sputnik V // Ross. gaz. 2021. June 22 (in Russ.).
8. Rospotrebnadzor explained Popova's words about the non-infection of those vaccinated from COVID // RBC. 2021. July 10. URL: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/60e8fee69a7947253241f08a (in Russ.).
9. *Taylor D., Green N., Stout W.* Biology / ed. by R. Soper: in 3 vols. M., 2021. Vol. 2. P. 175–178 (in Russ.).
10. *Smits N. et al.* No evidence of human genome integration of SARS-CoV-2 found by long-read DNA sequencing // Cell Reports. Vol. 36. 2021. No. 7.

**Сведения об авторах**

**ТРОИЦКАЯ Александра Алексеевна** –
доктор юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова; 119991 г. Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13 (4-й учебный корпус)

**ХРАМОВА Татьяна Михайловна** –
кандидат юридических наук, доцент департамента публичного права факультета права Научно-исследовательского университета «Высшая школа экономики»; 109028 г. Москва, Б. Трехсвятительский пер., д. 3

**Authors' information**

**TROITSKAYA Alexandra A.** –
Doctor of Law, associate Professor, associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department of the Law Faculty, Lomonosov Moscow State University; 1, bld. 13 (4th academic building), Leninskie Gory, 119991 Moscow, Russia

**KHRAMOVA Tatiana M.** –
PhD in Law, associate Professor of the Public Law Department of the Law Faculty of the National Research University "Higher School of Economics"; 3 B. Trekhsvyatitelsky lane, 109028 Moscow, Russia

*ГОСУДАРСТВО И ПРАВО, 2022, № 5, с. 96–103*
*STATE AND LAW, 2022, No. 5, pp. 96–103*

**СЕМЬЯ, БРАК, ПРАВО**

# МАТЕРИНСКИЙ КАПИТАЛ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕМЕЙ С ДЕТЬМИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

**© 2022 г. Н. В. Летова**

*Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва*

*E-mail: letovanv@mail.ru*

Поступила в редакцию 19.01.2022 г.

***Аннотация.*** В статье автором рассмотрены теоретические и практические вопросы, возникающие в связи с определением сущности и назначения средств материнского капитала в случае приобретения жилья семьями с детьми. Особое внимание уделено вопросам правовой природы соглашения родителей об определении долей детей в праве на жилое помещение, учтена специфика средств материнского капитала, определено, что они не формируют содержание общей совместной собственности супругов, систематизированы разные подходы к определению размера долей супругов и детей в жилом помещении, на приобретение которого направлены средства материнского капитала.
Автор формулирует вывод о неоднозначной сущности обязательства родителей, об отсутствии в законодательстве минимального размера доли ребенка и критериев ее определения, о проблемах выделения таких долей в случае расторжения брака родителей или в случае наследования доли, о потребности системных изменений норм, направленных на регулирование отношений в связи с использованием средств материнского капитала.

***Ключевые слова:*** семейная политика государства, социальная поддержка семей с детьми, средства материнского капитала, дети, супруги, семья, члены семьи, жилье, доли, имущество супругов, общая собственность, долевая собственность, соглашение, нотариальная форма, защита прав ребенка, имущественные права ребенка.

***Цитирование:*** *Летова Н. В.* Материнский капитал как разновидность социальной поддержки семей с детьми: проблемы правоприменения и пути решения // Государство и право. 2022. № 5. С. 96–103.

**DOI:** 10.31857/S102694520019750-6

# MATERNAL CAPITAL AS A TYPE OF SOCIAL SUPPORT FOR FAMILIES WITH CHILDREN: PROBLEMS OF LAW ENFORCEMENT AND SOLUTIONS

**© 2022 N. V. Letova**

*Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow*

*E-mail: letovanv@mail.ru*

Received 19.01.2022

***Abstract.*** In the article, the author considers theoretical and practical issues that arise in connection with the definition of the nature and purpose of maternity capital funds in the case of a family with children acquiring housing. Particular attention is paid to the legal nature of the parents' agreement on determining the shares of children in the right to housing, the specifics of maternity capital funds are taken into account, it is determined that they do not form the content of the common joint property of the spouses, different approaches to determining the size of the shares of spouses and children in the housing are systematized, for the acquisition of which the funds of maternity capital were directed.
The author formulates a conclusion about the ambiguous nature of the obligation of parents, about the absence in the legislation of the minimum size of the child's share and criteria for its determination, about the problems of allocating such shares in the event of dissolution of the parents' marriage or in case of inheritance of the share, about the need for systemic changes in the norms aimed at regulating relations in connection with the use of maternity capital.

***Key words:*** family policy of the state, social support for families with children, maternity capital funds, children, spouses, family, family members, housing, shares, spouses' property, common property, shared ownership, agreement, notarial form, protection of the rights of the child, property rights of the child.

***For citation:*** *Letova, N.V. (2022).* Maternal capital as a type of social support for families with children: problems of law enforcement and solutions // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 96–103.

Социальная и семейная политика находится в сфере приоритетных интересов государства, а поддержка и защита семей с детьми под его особым контролем. В последнее время приняты многочисленные нормативные акты[1], содержание которых направлено на оказание социальной поддержки семей с детьми, предоставлению им самых разных социальных гарантий и мер поддержки. К числу наиболее значимых мер относятся меры, направленные на выплату средств материнского капитала (далее – МСК) семьям при рождении детей. Регулирование отношений по предоставлению таких средств осуществляется Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ (ред. от 22.12.2020 г., с изм. от 29.06.2021 г.) «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»[2] (далее – Закон № 256-ФЗ). Несмотря на то что Федеральный закон действует уже более 15 лет, в судебной и нотариальной практике остается большое число сложных вопросов, которые требуют своего решения в целях формирования единообразных подходов.

Положения указанного Федерального закона имеют важное социальное значение, поскольку направлены на оказание адресной поддержки семьям с детьми, ориентированы на стимулирование рождаемости, решение фундаментальных задач, направленных на удовлетворение базовых потребностей каждого ребенка для его полноценного развития и воспитания в семье.

Средства материнского капитала относятся к особой разновидности мер социальной поддержки, поскольку они могут быть направлены семье не только в связи с рождением первого и последующих детей, но с соблюдением их целевого назначения, определенного Законом № 256-ФЗ. Учитывая, что жилищная проблема стоит крайне остро, для большинства граждан, особенно семей с детьми, приобрести жилье или существенно улучшить имеющееся при помощи средств материнского капитала является единственной возможностью. Поэтому большинство семей используют средства материнского капитала для приобретения жилого помещения, в связи с чем на практике возникает много проблем при оформлении жилого помещения в общую долевую собственность членов семьи. Вместе с тем применение отдельных норм данного Федерального закона на практике указывает на пробелы в используемом категориальном аппарате. В результате анализа судебной практики по делам, связанным с использованием средств материнского (семейного) капитала подавляющее количество спорных ситуаций возникает при использовании указанных средств в целях улучшения именно жилищных условий, в т.ч. споры об определении доли родителей и детей в праве собственности на жилое помещение, приобретенное с использованием средств материнского (семейного) капитала[3].

Итак, обратимся к норме вышеуказанного Федерального закона. Согласно ч. 4 ст. 10 Закона № 256-ФЗ лицо, получившее сертификат, его супруг (супруга) обязаны оформить жилое помещение, приобретенное (построенное, реконструированное) с использованием средств (части средств) материнского (семейного) капитала, в общую собственность такого лица, его супруга (супруги), детей (в т.ч. первого, второго, третьего ребенка и последующих детей) с определением размера долей по соглашению. Нетрудно заметить, что норма сформулирована противоречиво, используемая в норме терминология вызывает много вопросов, затруднительно определить, какие правовые последствия и для кого возникают в результате ее применения. Применение на практике такой нормы на протяжении многих лет привело к вопросам, решение которых необходимо (в частности, возможно ли сохранение режима совместной собственности супругов на долю в жилом помещении, оплаченного за счет средств материнского капитала, могут ли быть сохранены два вида режима в отношении одного объекта – жилого помещения, как определяются доли, их размер между супругами

[1] См.: распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 г. № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2014. № 35, ст. 4811; Указ Президента РФ от 19.11.2018 г. № 662 (ред. от 12.04.2021 г.) «О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей» (вместе с «Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей») // СЗ РФ.2018. № 48, ст. 7393; Указ Президента РФ от 20.03.2020 г. № 199 (ред. от 10.03.2021) «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. 2020. № 12, ст. 1745; и др.

[2] См.: СЗ РФ.2007. № 1 (ч. I), ст. 19.

[3] См.: *Афтахова А.В.* Обзор судебной практики по делам, связанным с использованием средств материнского капитала // Вестник Тверского гос. ун-та. Сер.: Право. 2021. № 2. С. 63–69.

и детьми в праве на жилое помещение и многие другие).

Содержание нормы позволяет предположить, что законодатель возлагает на супругов обязанность оформить жилое помещение в общую собственность, но одновременно с этим определить доли в рамках соглашения. При этом не ясно, в какой момент и в какие сроки возникает такая обязанность, какова сущность и природа такой обязанности, можно ли рассматривать такую обязанность как возникающую в рамках обязательства родителей, если да, то какое это обязательство по природе и перед кем? Представляется, что если речь идет о возникновении традиционного гражданско-правового обязательства, то, соответственно, важно определить, какие последствия возникают для сторон в случае его неисполнения или ненадлежащего исполнения. Некоторые авторы рассматривают обязательство по материнскому (семейному) капиталу как одностороннюю сделку, в результате нотариального удостоверения которой возникают обязательства по материнскому (семейному) капиталу, которые служат основанием для дальнейшего заключения гражданско-правовых договоров по наделению членов семей долями в праве общей долевой собственности на жилые помещения[4]. Согласно ст. 307 ГК РФ «в силу обязательства одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие, как то: передать имущество, выполнить работу, оказать услугу, внести вклад в совместную деятельность, уплатить деньги и т.п., либо воздержаться от определенного действия, а кредитор имеет право требовать от должника исполнения его обязанности»[5]. В случае признания обязательства гражданско-правовой сделкой, следует признать и возможность применения к нему соответствующих положений Гражданского кодекса РФ, которые направлены на исполнение обязательств, а именно оно должно быть исполнено в срок, учитывая, что в норме срок не определен, следует применять правило об исполнении обязательства в разумный срок, сторонами такого обязательства выступают супруги и оно может быть обеспечено любым способом, предусмотренным гл. 22, 23 ГК РФ.

Кроме того, следует признать, что порядок оформления жилого помещения в пользу лиц, указанных в Федеральном законе – супруга и детей, необходимо определять с учетом соответствующих норм Гражданского кодекса РФ. Основания возникновения гражданских прав и обязанностей определены в ст. 8 ГК РФ, в содержании которой нет такого основания, которое указано в ч. 4 ст. 10 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», и принимая во внимание специфику самого объекта, т.е. жилого помещения, в отношении которого необходимо оформить соответствующее соглашение, следует учитывать ст. 131 ГК РФ. Процедура оформления недвижимого имущества (жилого помещения) предполагает соблюдение порядка государственной регистрации прав на него и внесение определенных сведений в единый реестр. Законодатель в специальной норме об этом не упоминает, однако реализацию «принципа внесения информации об объекте» на практике никто не отменял. Ровно так же, как и применение норм Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ (ред. от 30.12.2021 г.) «О государственной регистрации недвижимости»[6], сам объект, т.е. жилое помещение, по требованиям ст. 9 должен быть зарегистрирован и внесена запись в реестр прав на недвижимость, включая информацию о собственниках или сособственниках. По смыслу ч. 4 ст. 10 Закона № 256-ФЗ в качестве таковых должны выступить не только супруги, но и их дети, причем не только имеющиеся, но и последующие. На наш взгляд, практически выполнить такие требования Федерального закона невозможно. Можно предположить, что это «упущение» законодателя, однако, это не снимает тех вопросов, которые возникают при определении момента возникновения соответствующего обязательства для сторон, сроков его исполнения, порядка оформления соглашения и определения долей на детей и супруга.

Эффективное применение норм Закона № 256-ФЗ зависит от определения понятия семьи, ее состава, членства семьи, поскольку законодатель возлагает обязанность по оформлению жилого помещения с определением долей не только в пользу детей, но и супруга.

В литературе неоднократно высказывались предложения относительно необходимости сформулировать единое определение семьи. Тем не менее практика применения разноотраслевых норм, в частности жилищных, наследственных, семейных, гражданских, показала, что это невозможно, поскольку любая отрасль имеет свой предмет и метод, и в этом смысле понятие члена семьи и семьи может быть различным в зависимости от целей их применения в разных областях и отношениях[7]. В контексте применения норм данного Федерального закона очевидно и здесь произошло определенное

[4] См.: *Гасников К.Д.* Обязательство по материнскому (семейному) капиталу как нотариальная сделка и способ обеспечения исполнения обязательств: теоретические и практические аспекты // Нотариус. 2019. № 4. С. 6.

[5] См.: СЗ РФ. 1994. № 32, ст. 3301.

[6] См.: СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I), ст. 4344.

[7] См.: *Беспалов Ю.Ф.* Семейные отношения и семейные споры в практике судов РФ: науч.-практ. пособие. М., 2020.

теоретическое «несоответствие и несостыковка», законодатель, применяя термин «семья», допустил некоторое обобщение категорий «семья» и «члены семьи», которые не могут рассматриваться как тождественные. Прежде всего семья – это супруги и дети, которые состоят в кровном родстве со своими родителями, в то же время состав семьи – это «подвижная, изменяющаяся» категория. Родители детей, являющиеся супругами, могут расторгнуть брак, соответственно они приобретают иной правовой статус – статус «бывших супругов», конечно, они не утрачивают статуса родителей ребенка, но членами одной семьи они уже не являются.

В этом смысле надлежащее исполнение обязанности по оформлению жилого помещения затруднительно, поскольку не ясно, какой момент для законодателя является определяющим; речь идет о возложении обязанности по оформлению долей в праве на жилое помещение в отношении какого супруга, который является таковым на момент приобретения жилого помещения или на момент оформления соглашения? Скорее всего законодатель принимал во внимание статус того супруга, который является биологическим отцом или матерью детей, учитывая, что нормы направлены на поддержку семьи с детьми, где супруги – это родители детей. Но такой стабильный состав семьи редкость, супруги могут находиться в состоянии развода или развод состоялся, супруги стали бывшими по отношению друг к другу, супруг или супруга могут быть лицами, которые не являются биологическими родителями ребенка на момент оформления жилого помещения в собственность. В этом ключе возникает вопрос пользования средствами материнского капитала при разделе в случае расторжения брака. Так как материнский капитал – это государственная целевая выплата, то он не является совместно нажитым имуществом супругов, а следовательно, не должен подлежать разделу[8].

Полагаем, что в данном случае законодатель не предусмотрел возможную динамику семейных отношений, на содержание которых оказывают существенное влияние такие юридические факты, как расторжение брака, как следствие, изменение правового статуса участников таких отношений, когда статус супруга трансформируется в статус «бывшего», а статус супруга приобретает лицо, которое не является родителем ребенка. Представляется, что норма нуждается в уточнении в части, в которой упоминается о родителе ребенка, тем самым исключить из ее содержания категорию «супруг или супруга». Это позволит устранить на практике двойственное толкование нормы, обеспечит ее стабильность, поскольку статус родителя ребенка является фиксированным, он не меняется, наличие кровного родства между родителем и ребенком не утрачивается в отличие от «подвижного» статуса супругов, которые могут утратить такой статус в результате расторжения брака или в иных случаях, предусмотренных Семейным кодексом РФ[9] для прекращения брака (ст. 16). В таком случае будет обеспечено беспрепятственное исполнение нормы с учетом ее назначения, а именно защита имущественных прав детей, обеспечение которых – приоритет для законодателя.

Нет сомнений, что выплата материнского капитала направлена, прежде всего, на реализацию социальных функций государства, на обеспечение адресной защиты семей с детьми, поэтому в этом смысле необходимо акцентировать внимание именно на тех членах семьи, правовой статус которых является стабильным, фиксированным, степень его влияния на реализацию специальных норм значима, поскольку юридическое значение придано именно факту кровного родства. Очевидно, что за рамками восприятия нормы остаются и взаимоотношения лиц, которые осуществляют функции фактического воспитания детей в семье, которые не состоят в родстве с ребенком или детьми и при этом могут не иметь статуса супруга или супруги. В данном случае учет таких обстоятельств обусловлен не только юридической их оценкой, но и морально-нравственной составляющей, насколько справедливо исключать из числа членов семьи лиц, которые занимаются воспитанием ребенка на протяжении долгих лет, участвуют в его жизни, но при этом не состоят с ним в кровном родстве. В этом случае, исходя из интересов детей, важнее, чтобы о детях проявляли заботу, внимание, любовь, и не важно, есть ли кровная связь с одним из родителей или нет. Понятно, что традиционное понимание семьи предполагает, что супруги и есть родители детей, однако, учитывая современные тенденции развития семейных отношений и трансформации института брака, такое понимание представляется усеченным. Поэтому было бы уместно включить в определение понятий, используемых по крайней мере для целей данного Федерального закона, понятие семьи и члена семьи, определить не только их категории, состав, но и основания возникновения такого членства.

Конечно, в Федеральном законе не может быть предусмотрено все многообразие отношений, складывающихся в семье, очевидно, что законодатель должен ориентироваться на формальный, юридический статус лица, но тогда и здесь должна быть ясность: наличие зарегистрированного брака между лицами наделяет их статусом супругов,

[8] См.: *Ананьева Е. О., Абовян Э. П.* Материнский капитал: проблемы законодательного регулирования и оформления // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2021. С. 3–5.

[9] См.: СЗ РФ. 1996. № 1, ст. 16.

а наличие кровного родства с детьми наделяет их статусом родителей, но не супругов. Или принимать во внимание то обстоятельство, что состав семьи меняется, но учитывать статус того супруга, который именно на момент заключения такого соглашения имел и находился в соответствующем статусе независимо от наличия или отсутствия кровного родства с ребенком (или детьми) супруга.

Кроме того, необходимо учитывать и общее назначение норм Федерального закона, определив, что его нормы отличаются социальной направленностью и направлены прежде всего на охрану и защиту имущественных прав и интересов ребенка, в т.ч. и в ситуации, когда речь идет об исполнении обязанности родителями определить доли детей на жилое помещение в рамках соглашения. Применяемый законодателем термин «соглашение» требует оценки с точки зрения его отраслевой принадлежности и сущности. Как правило, данный термин используется в сфере семейных отношений, в рамках регулирования имущественных отношений между супругами и в связи с реализацией норм, определяющих законный режим имущества супругов, т.е. режим общей совместной собственности (ст. 33 СК РФ). При этом имущество супругов является общим, если иное не предусмотрено договором между ними или не произведен раздел по соглашению, которое должно быть нотариально удостоверено (ч. 2 ст. 38 СК РФ). До этого момента действует презумпция общей собственности супругов, в то время как ч. 4 ст. 10 Закона № 256-ФЗ возлагает обязанность на родителей определить доли детей в рамках того же соглашения, т.е. речь идет о долевой собственности. В таком случае можно прийти к выводу о смешанной природе соглашения, в содержании которого проявляются элементы двух разных видов правовых режимов – общего и долевого. На наш взгляд, подобного «смешения» допускать нельзя, поскольку участники таких отношений не определены, объем их прав и обязанностей тоже, законом не предусмотрен нижний предел, минимальный размер доли допустимой в отношении ребенка. В этой связи на практике могут иметь место ситуации, когда вполне добросовестные родители могут определить доли ребенка в разных размерах – 1/2, 1/100 или 1000, и в каждом случае доли определены, и родители не нарушили интересы детей. Неоднократно высказывалось мнение о необходимости определения минимальной доли в праве общей собственности на жилое помещение, выделяемой детям, пропорциональной сумме использованного материнского капитала по отношению к общей стоимости приобретенного помещения[10].

Формально и в том, и в другом случае требования Федерального закона соблюдены, но впоследствии, по истечении времени, когда возникают и наследственные отношения, тогда возникает вопрос и о размере долей, и их стоимости, их принадлежности всем участникам и супругам, и детям. Маткапитал выдается на двоих супругов и на их детей, аналогичный подход должен применяться и в последующих отношениях, когда речь идет о наследственных отношениях. Очевидно, что необходимо учитывать и то обстоятельство, что в случае приобретения жилого помещения не только за счет материнского капитала, но и совместных супружеских, т.е. когда родители потратили и свои средства на приобретение жилья, в этом случае необходимо соблюсти принцип справедливости не только в смысле защиты прав и законных интересов всех участников, но и решить вопрос в отношении долей детей, их соразмерности сумме материнского капитала не только на момент приобретения жилья, но и по истечении времени, когда стоимость имущества изменилась и дети становятся участниками наследственных отношений. В ситуации, когда размер доли ребенка в праве на имущество, которое переходит к нему в порядке наследования, может существенно измениться по стоимости по сравнению с тем, что было получено в рамках средств материнского капитала. Одновременно необходимо соблюсти наследственные интересы второго супруга, пережившего наследодателя, который является наследником первой очереди по закону (ст. 1143 ГК РФ).

Принимая во внимание позицию Верховного Суда РФ[11], согласно которой доля определяется исходя из равенства долей членов семьи не во всех денежных средствах, а только в средствах маткапитала, необходимо учитывать, что жилое помещение, средства, которые потрачены на его приобретение, могут быть «смешанные», включать средства материнского капитала и совместно нажитые супругами в браке. Безусловно, в ситуации, когда на покупку жилья были потрачены только средства материнского капитала, доли всех участников таких отношений равны, и в этом смысле принцип равенства долей в праве на такое имущество применим именно в отношении средств материнского капитала. Но подавляющее число сделок с недвижимым имуществом по стоимости значительно превышают сумму материнского капитала, в этом смысле в основном все «добавляют» дополнительные средства, необходимые для покупки жилья. Однако позиция Верховного Суда РФ такова, что имущество, жилой объект, который приобретается

[10] См.: *Михайлов В.* Материнский капитал – что не так? // Жилищное право. 2015. № 4. С. 3–5.

[11] См.: Обзор судебной практики по делам, связанным с реализацией права на материнский (семейный) капитал (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.06.2016 г.) // В официальных источниках не публиковался.

с использованием средств маткапитала, находится в общей долевой собственности супругов и детей, т.е. использование средств материнского капитала дает основание полагать, что в силу закона возникает долевая собственность.

Нет сомнений, что это средства супругов, поскольку дети в силу факта несовершеннолетия не в состоянии зарабатывать и иметь доход, да и не имеют права собственности на имущество родителей в соответствии с ч. 4 ст. 60 СК РФ. Учитывая, что назначение средств супругов и средств материнского капитала разное, считаем, что при наличии таких «смешанных средств» равенство долей невозможно, за исключением положений соглашения, о котором упоминается в ч. 4 ст. 10 Закона № 256-ФЗ. Учитывая, что в рамках соглашения предполагается, что стороны могут договориться о любых условиях, за исключением тех, которые не отвечают требованиям закона, получается и в отношении определения размера долей стороны могут предусмотреть свои условия. В этом случае необходимо учитывать общие положения о режиме имущества супругов, если не заключен брачный договор, то действуют правила об общей совместной собственности, соответственно, они распространяются не на средства материнского капитала, а на другие денежные средства, которые супруги потратили на покупку жилья. С учетом равенства долей супругов на собственные средства, на которые частично приобретено жилье, для определения долей всех членов семьи равными на все жилое помещение в соглашение (договор) требуется включать элементы брачного договора с установлением режима раздельной собственности, по которому будет установлена индивидуальная собственность одного из супругов на вышеуказанную долю[12]. Если супруги, заключая договор купли продажи жилого помещения на стороне покупателя, отступают от начала равенства долей применительно к долям их детей, которых они представляют в сделке, то возникает вопрос о том, не нарушают ли они тем самым интересы детей? Родители, как известно, являются законными представителями ребенка, презюмируется, что они действуют на добровольных началах, добросовестно, исключительно в его интересах. Даже при том условии, что возникновение этих долей в праве зарегистрировано в реестре, но нет нотариального удостоверения их договоренности супругов, это не дает оснований относить эти доли в праве к личному имуществу мужа и жены. Речь идет о ситуациях, когда супруги при покупке недвижимости участвуют в сделке на стороне покупателя, указывают в договоре купли-продажи размер приобретаемых ими долей в праве собственности, а затем на основании этой сделки, заключенной в простой письменной форме, регистрируется возникновение долей в праве собственности, следует учитывать возможные последствия в случае последующего раздела их имущества. Например, при обращении одного их супругов с иском о разделе имущества суд скорее придет к выводу, что и доля второго супруга попала в общее имущество супругов, поскольку брачного договора между ними заключено не было, следовательно, необходимо разделить между супругами зарегистрированные за ними доли в праве по правилам законного режима имущества. Представляется, что, когда в основании возникновения долей в праве собственности на жилое помещение, приобретенное с использованием маткапитала, не лежит нотариально удостоверенная сделка, доли супругов являются их общей собственностью. При этом доли в праве собственности, которые зафиксированы в отношении детей, принадлежат детям, если размер этих долей адекватен средствам материнского капитала как минимум не меньше того, что причиталось бы им в соответствии с принципом равенства.

В любом случае важно определить, если в соглашении должны быть определены доли детей, которые учитываются в праве на общее имущество, значит, речь идет, собственно, о прекращении режима общей совместной собственности, которая, соответственно, трансформируется в долевую. К таким отношениям применимы общие положения Гражданского кодекса РФ о долевой собственности (ст. 245), тогда признаем гражданско-правовую сущность за такими соглашениями.

Кроме того, необходимо учитывать назначение средств выделяемых в качестве материнского капитала, учитывая, что это деньги из бюджета, возникает вопрос о возможном их «внедрении» в имущество, которое формирует общую собственность супругов. На наш взгляд, возникает некоторая «трансформация» разных денежных средств, попадающих в управление супругов в рамках режима общей совместной собственности, несоответствие проявляется в том, что средства согласно ст. 34 СК РФ являются совместными в том смысле, что заработали они их сами, а в данном случае средства маткапитала федеральные, их природа публичная, а не частная. В этом смысле определять средства МСК как разновидность супружеских вряд ли возможно, поскольку по закону они являются бюджетными средствами и их сущность, по нашему мнению, не меняется в зависимости от их назначения и использования, они супружескими и общими не становятся. В этой связи насколько уместно ставить вопрос об определении долей супругов в жилом

[12] См.: *Кашурин И.Н.* Отдельные вопросы удостоверения сделок по оформлению жилого помещения, приобретенного с использованием средств материнского (семейного) капитала, в общую долевую собственность родителей и детей // Нотариус. 2018. № 8. С. 6.

помещении, которое они приобрели за счет средств материнского капитала, нет ли в данной норме прямого противоречия с позиции теории семейного и гражданского права? Теоретический и практический интерес вызывает вопрос: можно ли определить доли в имуществе, которое, во-первых, не является общим, во-вторых, дети не являются участниками этих отношений и не вносят личного вклада в эти суммы, в-третьих, каким образом можно определить доли, их размер с учетом того, что источник формирования денежных средств, которые формируют эти доли, обладает разноотраслевой сущностью и природой? Практически получается, что условно надо еще выделить доли с учетом средств капитала, тогда мы окажемся в ситуации *«внутреннего дробления долей»*, что приведет к еще более сложной практике применения норм.

Считаем, что законодатель, предписывая родителям оформить жилье в общую собственность, одновременно определив доли не только на каждого ребенка, но и в отношении самих супругов, на наш взгляд, допустил определенный *теоретический «диссонанс»*, поскольку в рамках единой нормы возможно применение положений, которые, по сути, направлены на закрепление двух видов режимов собственности (общей и долевой) в отношении одного вида имущества супругов – жилого помещения. Очевидно, что их одновременное присутствие в рамках одного режима правового регулирования в отношении одного вида имущества, затруднительно. Принимая во внимание, что в норме речь идет об отношениях, которые возникают между супругами, которые являются родителями детей, в отношении их имущества необходимо синхронно применять нормы Семейного кодекса РФ о совместной собственности супругов (ст. 34), о разделе, выделе доли и определении долей в рамках такого режима (ст. 38, 39). Кроме того, предусмотренные в Семейном кодексе РФ режимы имущества супругов – режим общей совместной собственности и договорный, основанный на брачном договоре (ст. 40) – распространяют свое действие только на отношения супругов, т.е. лиц, которые находятся в определенном правовом статусе – статусе супругов, соответственно, сущность этих отношений существенно отличается от гражданских имущественных отношений[13].

Иными словами, действие норм, направленных на регулирование отношений в рамках указанных режимов, распространяется только на супругов, дети не являются участниками этих отношений.

Как представляется, содержание отдельных норм Закона № 256-ФЗ позволяет выявить определенные «терминологические расхождения» в понимании сущности и назначении режима общей совместной собственности супругов. Традиционно режим совместной собственности определяется как режим общей совместной собственности, что определено ст. 34 СК РФ. Федеральный закон предусматривает специальные основания для изменения предусмотренного законом режима общей совместной собственности. Такими основаниями для изменения режима является раздел в период брака и соглашение, удостоверенное нотариально. В указанной норме законодатель использует термин соглашение, равно также и в содержании Закона № 256-ФЗ, что привело к определенным нарушениям на практике. В результате имеется противоречие в применении данных терминов: в Законе № 256-ФЗ речь идет о соглашении, которое родители обязаны оформить у нотариуса и определить доли детей, а в смысле ст. 38 СК РФ это иное соглашение, оно направлено на оформление раздела имущества в период брака и распространяет оно свое действие только между супругами. Кроме того, ст. 38 СК РФ определяет круг субъектов, речь идет о соглашении, которое заключается между супругами и детьми, в отличие от нормы Закона № 256-ФЗ, не являются участниками этих отношений.

Полагаем, что норму Закона № 256-ФЗ следует рассматривать как специальную по отношению к нормам Семейного кодекса РФ, поскольку она «трансформирует» отдельные представления о режиме совместной собственности супругов, которые закреплены в соответствующих нормах данного Кодекса. Можно предположить, что такие отношения являются *семейными по типу и социальными по назначению*. Социальная направленность норм Закона № 256-ФЗ проявляется в заинтересованности государства, чтобы средства материнского капитала были направлены семьям с детьми и потрачены в соответствии с их целевым назначением. Следует отметить, что речь идет о целевом назначении средств материнского капитала, которые определены законом, но не в смысле тех целевых средств, которые упоминаются в Семейном кодексе РФ в контексте реализации положений о режиме

[13] См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 26.01.2016 г. № 18-КГ15-224. Требование: О разделе в равных долях объекта незавершенного строительства. Обстоятельства: Истец ссылается на то, что состоял с ответчицей в браке, спорное имущество является совместно нажитым. Решение: Дело направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции, поскольку в строительство спорного дома были вложены средства материнского капитала, которые не являются совместно нажитым имуществом супругов и не могут быть разделены между ними; дети должны признаваться участниками долевой собственности на объект недвижимости, построенный с использованием средств материнского капитала; спорный объект подлежит разделу с учетом требований ст. 38, 39 СК РФ и ч. 4 ст. 10 Федерального закона от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // В официальных источниках не публиковалось.

общей совместной собственности супругов. Традиционно категория «целевые средства» применялась к суммам возмещения вреда здоровью и государственным премиям, вряд ли законодатель в рамках Закона № 256-ФЗ имел в виду целевое назначение сумм материнского капитала в этом значении. Уместно предположить, целевое назначение таких сумм заявлено с учетом тех направлений, на которые могут быть потрачены средства маткапитала (жилье, образование, пенсия), и как представляется, целевые они в том смысле, что предназначены они не супругам, а детям и направлены в первую очередь на защиту их имущественных интересов.

* * *

Можно прийти к выводу, что нормы Закона № 256-ФЗ нуждаются в корректировке, что позволит устранить многие нерешенные вопросы, возникающие на практике, тем не менее их сущность, социальное назначение должно оставаться неизменным – приоритетная защита интересов детей, включая их имущественные права на долю в праве в жилом помещении, приобретаемое за счет или в т.ч. средствами материнского капитала.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ


1. *Ананьева Е.О., Абовян Э.П.* Материнский капитал: проблемы законодательного регулирования и оформления // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2021. С. 3–5.
2. *Афтахова А.В.* Обзор судебной практики по делам, связанным с использованием средств материнского капитала // Вестник Тверского гос. ун-та. Сер.: Право. 2021. № 2. С. 63–69.
3. *Беспалов Ю.Ф.* Семейные отношения и семейные споры в практике судов РФ: науч.-практ. пособие. М., 2020.
4. *Гасников К.Д.* Обязательство по материнскому (семейному) капиталу как нотариальная сделка и способ обеспечения исполнения обязательств: теоретические и практические аспекты // Нотариус. 2019. № 4. С. 6.
5. *Кашурин И.Н.* Отдельные вопросы удостоверения сделок по оформлению жилого помещения, приобретенного с использованием средств материнского (семейного) капитала, в общую долевую собственность родителей и детей // Нотариус. 2018. № 8. С. 6.
6. *Михайлов В.* Материнский капитал – что не так? // Жилищное право. 2015. № 4. С. 3–5.


## REFERENCES


1. *Ananyeva E.O., Abovyan E.P.* Maternity capital: problems of legislative regulation and registration. // Vedomosti of the penal enforcement system. 2021. P. 3–5 (in Russ.).
2. *Aftakhova A.V.* Review of judicial practice in cases related to the use of maternity capital funds // Herald of the Tver State University. Ser.: Law. 2021. No. 2. P. 63–69 (in Russ.).
3. *Bespalov Yu. F.* Family relations and family disputes in the practice of the courts of the Russian Federation: scientific and practical manual. M., 2020 (in Russ.).
4. *Gasnikov K.D.* Obligation on maternal (family) capital as a notarial transaction and a way to ensure the fulfillment of obligations: theoretical and practical aspects // Notary. 2019. No. 4. P. 6 (in Russ.).
5. *Kashurin I.N.* Separate issues of certification of transactions on registration of residential premises acquired using the funds of the maternal (family) capital, in the common shared ownership of parents and children // Notary. 2018. No. 8. P. 6 (in Russ.).
6. *Mikhailov V.* Maternity capital – what's wrong? // Housing Law. 2015. No. 4. P. 3–5 (in Russ.).



**Сведения об авторе**

**ЛЕТОВА Наталия Валерьевна** –
доктор юридических наук, врио заместителя директора по научной работе, главный научный сотрудник сектора процессуального права Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10; член НКС при Верховном Суде РФ

**Author's information**

**LETOVA Natalia V.** –
Doctor of Law, Acting Deputy Director for Research, chief researcher of Procedural Law Department, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia; Member of the NCC at the Supreme Court of the Russian Federation

*ГОСУДАРСТВО И ПРАВО, 2022, № 5, с. 104–114*
*STATE AND LAW, 2022, No. 5, pp. 104–114*

## ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО И ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КВАНТОВЫХ КОММУНИКАЦИЙ В РОССИИ И В МИРЕ

**© 2022 г. Т. А. Полякова[1, *], А. В. Минбалеев[1, 2, **], В. Б. Наумов[1, 2, ***]**

*[1]Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва*
*[2]Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)*

**E-mail: polyakova_ta@mail.ru*
***E-mail: alexmin@bk.ru*
****E-mail: nau@russianlaw.net*

Поступила в редакцию 25.12.2021 г.

***Аннотация.*** В статье анализируется современное состояние правового регулирования квантовых коммуникаций как одной из ключевых разновидностей квантовых технологий. Произведен анализ имеющихся в действующем законодательстве определений «квантовые коммуникации», определена их правовая природа как разновидности информационных и цифровых технологий. Сформулировано правовое понятие «квантовые коммуникации».

Проанализировано действующее законодательство в сфере квантовых коммуникаций. Выявлены основные направления правового регулирования квантовых коммуникаций в России, ключевые проблемы, которые возникают при этом. Предложена разработка Концепции нормативного правового регулирования отрасли квантовых коммуникаций в Российской Федерации.

Анализ правового регулирования отношений, возникающих в связи с использованием квантовых коммуникаций, свидетельствует о явном отсутствии методологического обеспечения данных процессов, отсутствии единого подхода к пониманию того, что представляют собой «квантовые коммуникации», как необходимо развивать российское законодательство для обеспечения прорывного внедрения квантовых коммуникаций.

Анализ регулирования отрасли квантовых коммуникаций в мире свидетельствует о том, что преимущественным в этом процессе является регулирование на уровне стратегий, концепций, «дорожных карт» и программ развития. Важный механизм государственного регулирования развития квантовых коммуникаций – государственное финансирование поддержки проектов в сфере квантовых коммуникаций. Авторами выделены несколько подходов, сложившихся за рубежом, к регулированию квантовых технологий, в том числе квантовых коммуникаций, на уровне стратегического регулирования. Выявлены ключевые перспективные вопросы сферы квантовых коммуникаций, нашедшие правовое регулирование в иностранных государствах, которые могут быть применены в России, в частности, выделены и систематизированы ключевые меры государственной поддержки отрасли квантовых коммуникаций, которые должны найти нормативное отражение в ближайшей перспективе.

***Ключевые слова:*** квантовые коммуникации, квантовые технологии, правовое регулирование, цифровые технологии, цифровая трансформация, цифровая экономика.

***Цитирование:*** *Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Наумов В.Б.* Правовое регулирование квантовых коммуникаций в России и в мире // Государство и право. 2022. № 5. С. 104–114.

**DOI:** 10.31857/S102694520019763-0

# LEGAL REGULATION OF QUANTUM COMMUNICATIONS IN RUSSIA AND IN THE WORLD

**© 2022 T. A. Polyakova[1, *], A. V. Minbaleev[1, 2, **], V. B. Naumov[1, 2, ***]**

*[1]Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow*
*[2]Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

**E-mail: polyakova_ta@mail.ru*
***E-mail: alexmin@bk.ru*
****E-mail: nau@russianlaw.net*

Received 25.12.2021

***Abstract.*** The article analyzes the current state of legal regulation of quantum communications as one of the key varieties of quantum technologies. The analysis of the definitions of "quantum communications" available in the current legislation is carried out, their legal nature as a variety of information and digital technologies is determined. The legal concept of "quantum communications" is formulated.
The current legislation in the field of quantum communications is analyzed. The main directions of legal regulation of quantum communications in Russia, the key problems that arise in this case are identified. The development of the Concept of regulatory legal regulation of the quantum communications industry in the Russian Federation is proposed.
The analysis of the legal regulation of relations arising in connection with the use of quantum communications indicates a clear lack of methodological support for these processes, the absence of a unified approach to understanding what constitutes "quantum communications", how it is necessary to develop Russian legislation to ensure the breakthrough introduction of quantum communications.
An analysis of the regulation of the quantum communications industry in the world indicates that regulation at the level of strategies, concepts, road-maps and development programs is predominant in this process. An important mechanism of state regulation of the development of quantum communications – the state financing of support for projects in the field of quantum communications. The authors have identified several approaches that have developed abroad to the regulation of quantum technologies, including quantum communications, at the level of strategic regulation. The key promising issues in the field of quantum communications that have found legal regulation in foreign countries, which can be applied in Russia, are identified.
The key measures of state support for the quantum communications industry, which should find regulatory reflection in the near future, are identified and systematized.

***Key words:*** quantum communications, quantum technologies, legal regulation, digital technologies, digital transformation, digital economy.

***For citation***: *Polyakova, T.A., Minbaleev, A.V., Naumov, V.B. (2022).* Legal regulation of quantum communications in Russia and in the world // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 104–114.

## Введение

Под квантовыми коммуникациями или квантовой связью обычно понимают различные технологии защиты передачи информации, а также самой передачи информации, построенные на законах квантовой физики. Можно считать, что использование квантовых коммуникаций позволяет обеспечивать практически абсолютную гарантию безопасности передаваемой информации, по крайней мере их уровень информационной безопасности на современном этапе развития технологий является принципиально более высоким, нежели традиционных технологических решений.

Квантовые технологии, в т.ч. квантовые коммуникации, рассматриваются государством как ключевая сквозная технология, развитие которой определено Дорожной картой развития «сквозной» цифровой технологии «квантовые технологии»[1] (далее – Дорожная карта) и Паспортом «дорожной карты» развития высокотехнологичной области «квантовые коммуникации» на период до 2024 года (утв. Минцифры России 27.08.2020 г. № 17)[2] (далее – Паспорт).

В рамках указанных актов содержатся официальные подходы понимания, что представляют собой «квантовые коммуникации», но во многом

[1] См.: Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации // https://digital.gov.ru/uploaded/files/07102019kvantyi.pdf (дата обращения: 20.12.2021).

[2] См.: СПС «КонсультантПлюс».

оно носит рамочный характер или связано с конкретными проектами, для обеспечения которых ставится задача по его правовому обеспечению. Вместе с тем в мировой юридической науке фокусирование внимания к данному институту только начинает концентрироваться в связи с перспективой «квантовой революции» и предполагаемой зависимостью технологического развития в условиях использования квантовых компьютеров и иных квантовых технологий, в т.ч. коммуникаций. Приходится констатировать, что в очередной раз мы сталкиваемся с феноменом внедрения в цифровую экономику новой отрасли квантовых коммуникаций, не имеющей нормативных основ, а также элементарного базового теоретического анализа и осмысления правовой природы квантовых коммуникаций[3].

**Правовая природа квантовых коммуникаций**

В ГОСТ Р 58568–2019. Национальный стандарт Российской Федерации. «Оптика и фотоника. Фотоника. Термины и определения» при перечислении разделов фотоники и смежных разделов науки и техники называются квантовые коммуникации (п. 2.3.7.4), которые отнесены к подразделу «Оптическая информатика (оптоинформатика)». Под квантовыми коммуникациями понимается «раздел оптической связи, связанный с изучением и практическим применением методов передачи информации фотонами, находящимися в неклассических (квантовых) состояниях»[4].

В России и в мире наиболее распространено регулирование квантовых коммуникаций с позиции рассмотрения их как информационной (цифровой технологии), обеспечивающей защиту передаваемой информации, т.е. как новой технологии защиты информации. В этой связи в преамбуле Дорожной карты квантовые коммуникации рассматриваются как «технология криптографической защиты информации, использующая для передачи ключей индивидуальные квантовые частицы». Данное понятие, к сожалению, определяет только одну разновидность квантовой связи – квантовое распределение ключей – технологию шифрования сообщений квантовыми объектами. Указанные технологии позволяют точно установить имеющиеся попытки дискредитации криптографического ключа, в т.ч. несанкционированного доступа к нему в процессе его передачи, соответственно, определить допустимость его использования в рамках защищенного электронного документооборота. Можно предположить, что правовое (или, точнее – методологическое) определение всего одной указанной разновидности определяется минимальным пока объемом распространения и внедрения рассматриваемых «сквозных» цифровых технологий.

Очевидно, что квантовые коммуникации в этой части весьма успешно могут быть реализованы в сфере информационной безопасности[5]. В литературе справедливо отмечается[6], что, помимо технологий квантового распределения ключа и квантового шифрования, перспективными направлениями развития квантовых коммуникаций являются технологии квантового хеширования и квантовой цифровой подписи; квантовый криптоанализ; технологии квантового сверхплотного кодирования информации с использованием «запутанных» и «гиперзапутанных» частиц (один кубит может переносить до двух обычных битов, что позволяет увеличить пропускную способность канала квантовой связи); методы и алгоритмы кодирования в системах квантовой передачи информации. Обозначенные направления в перспективе не будут уступать по своей важности технологиям квантового распределения ключей. Так, на основе квантового хеширования открывается возможность развивать системы квантовой цифровой подписи.

Необходимо также учитывать, что с позиции передачи информации квантовая связь развивается в мире и через технологию квантового интернета – технология передачи информации в квантовых битах. Квантовые коммуникации (связь) основаны на передаче информации отдельными квантовыми объектами, которые существуют и взаимодействуют по особым физическим законам. Данный вид коммуникации можно рассматривать и как особую разновидность связи (возможно, особую разновидность электросвязи) со специфической технологией передачи информации. Это позволяет предполагать возможность распространения на квантовую коммуникацию общих норм, установленных в законодательстве о связи, с обязательным установлением специального правового режима в отношении квантовой коммуникации.

---

[3] Среди опубликованных работ можно указать только следующую статью: *Наумов В.Б., Станковский Г.В.* Правовые аспекты квантовых коммуникаций: новые горизонты // Пробелы в росс. законодательстве. 2019. № 4. С. 235–239.

[4] ГОСТ Р 58568–2019. Национальный стандарт Российской Федерации. «Оптика и фотоника. Фотоника. Термины и определения», утвержденный и введенный в действие Приказом Росстандарта от 27 сентября 2019 года № 822-ст. М., 2019.

[5] См.: *Mauritz Kop* (2021). Establishing a Legal-Ethical Framework for Quantum Technology // Yale University. URL: https://yjolt.org/blog/establishing-legal-ethical-framework-quantum-technology (accessed: 20.11.2021).

[6] См.: *Корольков А.В.* О некоторых прикладных аспектах квантовой криптографии в контексте развития квантовых вычислений и появления квантовых компьютеров // Вопросы кибербезопасности. 2015. № 1 (9). С. 7–13; *Сухоручкина И.Н.* Квантовые коммуникационные сети в инфраструктуре связи // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. М., 2021. С. 407–415.

Анализ правовой природы квантовых коммуникаций позволяет сделать вывод, что под ними следует понимать совокупность технологий, связанных с использованием квантовых явлений (квантовых эффектов) в процессе передачи информации.

**Методологические аспекты исследования правового регулирования квантовых коммуникаций**

Методологически рассмотрение категории «квантовые коммуникации» как объекта правового регулирования, по нашему мнению, является объективно сложным, что детерминировано практическим отсутствием правовых исследований в этой области, а также единого понимания данного объекта в мире. Анализ правового и технического регулирования сферы квантовых коммуникаций в России и в мире свидетельствует о том, что ввиду сложностей однозначного технического восприятия квантовых технологий в целом и квантовых коммуникаций, в частности, невысокой их распространенности в настоящее время правовое определение и регулирование этой сферы также оказывается в состоянии неопределенности. Нелинейное развитие технологического обеспечения функционирования сферы квантовых коммуникаций, экспериментальный режим введения в эксплуатацию данных перспективных цифровых технологий, на наш взгляд, затрудняет и формирование правового регулирования. Важную роль также играет пока еще ограниченный объем мирового рынка этих технологий и построенных на их основе коммуникационных услуг.

Исследование генезиса регулирования сферы квантовых коммуникаций свидетельствует, что оно находится на начальном этапе формирования концепции ее регулирования, существует явная необходимость в постановочном плане осмысления того, как воспринимать квантовые коммуникации с правовой точки зрения, насколько действующее законодательство может быть применено или нет, существует ли необходимость принятия специального законодательства. В России определена стратегическая задача обеспечения прорывного развития квантовых технологий для того, чтобы быть конкурентоспособным государством в части развития рынка квантовых технологий в ближайшем будущем. Поскольку ожидается, что данные технологии будут чрезвычайно быстро развиваться, то необходимо осуществлять опережающее регулирование сферы квантовых технологий, в т.ч. квантовых коммуникаций. В этой связи можно сделать важный вывод о том, что *правовое регулирование квантовых коммуникаций во многом будет развиваться на основе методов эксперимента и правового моделирования*. Регулирование этой сферы возможно как на основе экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций, так и специального экспериментального правового режима, устанавливаемого специальным федеральным законом. Возможна также реализация правового регулирования в рамках специального правового режима, установленного Правительством РФ, или иного эксперимента.

**Современное состояние и перспективы правового регулирования квантовых коммуникаций в России**

Как уже отмечалось, в Дорожной карте и Паспорте указаны показатели развития технологии квантовой коммуникации с разбивкой по годам до 2024 года. При этом некоторые из них связаны, безусловно, с изменениями в российском законодательстве. Полагаем, что для обеспечения эффективного и системного регулирования данной сферы требуется разработка Концепции нормативного правового регулирования отрасли квантовых коммуникаций в Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»[7] применительно к ряду технологий обеспечивается внедрение указанных режимов, в т.ч. к технологиям искусственного интеллекта[8]. Следует отметить, что перечень таких технологий утверждается Правительством РФ. В соответствии с п. 3 Перечня технологий, применяемых в рамках экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций[9], квантовые коммуникации относятся к технологиям, которые могут претендовать на использование экспериментального правового режима. Таким образом, можно сделать вывод, что нормативно имеются правовые основания для введения экспериментальных правовых режимов в отношении любых видов квантовых коммуникаций, а не только технологий квантовой криптографии, что позволяет предполагать возможность развития и квантового интернета.

Квантовые технологии как отдельная высокотехнологичная область развития, входящая в состав сквозных цифровых технологий, в соответствии

[7] См.: СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I), ст. 5017.

[8] См.: *Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Кроткова Н.В.* Развитие науки информационного права и правового обеспечения информационной безопасности: формирование научной школы информационного права (прошлое и будущее) // Государство и право. 2021. № 12. С. 97–108. DOI: 10.31857/S102694520017761-8; *Егорова М.А., Минбалеев А.В., Кожевина О.В., Дюфло А.* Основные направления правового регулирования использования искусственного интеллекта в условиях пандемии // Вестник СПбУ. Право. 2021. Т. 12. № 2. С. 250–262. DOI: 10.21638/spbu14.2021.201

[9] См.: постановление Правительства РФ от 28.10.2020 г. № 1750 «Об утверждении перечня технологий, применяемых в рамках экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций» // СЗ РФ. 2020. № 44, ст. 7003.

с Постановлением Правительства РФ от 3 мая 2019 г. № 549[10] отнесены к технологиям, внедрение которых обеспечивает возможность государственной поддержки компаний-лидеров, разрабатывающих и обеспечивающих внедрение продуктов, сервисов и платформенных решений преимущественно на основе российских технологий и решений для цифровой трансформации приоритетных отраслей экономики и социальной сферы в рамках реализации «дорожных карт» по направлениям развития «сквозных» цифровых технологий.

Согласно приказу Минкомсвязи России от 30 января 2019 г. № 22 «Об утверждении плана деятельности Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации на период 2019–2024 годов» для достижения целей «развитие перспективных высокотехнологичных направлений», «поддержка отечественных компаний-лидеров рынка информационных технологий, а также стимулирование спроса на их решения», «создание условий для развития стартапов, разрабатывающих решения в сфере информационных технологий», среди прочих, предусмотрена реализация направления – обеспечение разработки прототипов квантовых процессоров в соответствии с мероприятиями «дорожной карты» «Квантовые вычисления». Важно определить приоритетные отдельные субтехнологии технологии квантовых коммуникаций, для развития которых необходимо принятие мер поддержки и развития.

В состав Паспорта включен План мероприятий по развитию высокотехнологичной области «квантовые коммуникации» на период до 2024 года. Рядом пунктов предусмотрена необходимость выполнения действий по созданию инфраструктуры в целях стандартизации продуктов квантовой коммуникации, в т.ч. принятие нормативных правовых актов, регулирующих данный процесс, а также сертификационные центры и лаборатории.

Современные системы, оборудование и компоненты, разработанные или модифицированные для использования в квантовой криптографии, входят в Типовой список подлежащих экспортному контролю товаров и технологий двойного назначения, которые могут быть использованы при создании вооружений и военной техники[11]. Согласно техническому приложению к данному пункту квантовая криптография также известна как квантовое распределение ключей (КРК). Аналогичный список утвержден Президентом РФ, где под квантовой криптографией понимаются – совокупность технических приемов по созданию совместно используемого ключа для защиты информации путем измерения квантово-механических свойств физической системы (включая те физические свойства, которые ясно определены квантовой оптикой, квантовой теорией поля или квантовой электродинамикой)[12]. Кроме того, сведения об использовании технологий криптографической защиты информации, квантовых технологий включены в Перечень сведений в области военной, военно-технической деятельности Российской Федерации, которые при их получении иностранным государством, его государственными органами, международной или иностранной организацией, иностранными гражданами или лицами без гражданства могут быть использованы против безопасности Российской Федерации[13]. Таким образом, технологии квантовой коммуникации представляют особую значимость для обеспечения национальной безопасности России.

Если отечественным законодательством будут созданы необходимые условия для эффективного внедрения квантовых технологий, а также при условии, что это возможно с учетом потенциала соответствующей технологии (и законов физики), развитие отрасли может привести к кардинальному изменению технологического ландшафта. Квантовые коммуникации (в широком смысле, а не только в части технологии квантового распределения ключей) теоретически могут перейти из состояния частной технологии передачи данных даже в статус доминирующей, если не единственной, формы связи. В недалеком будущем все сети (от передачи данных до трансляции голосовой информации) станут «квантовыми».

---

[10] См.: постановление Правительства РФ от 03.05.2019 г. № 549 «О государственной поддержке компаний-лидеров, разрабатывающих и обеспечивающих внедрение продуктов, сервисов и платформенных решений преимущественно на основе российских технологий и решений для цифровой трансформации приоритетных отраслей экономики и социальной сферы в рамках реализации дорожных карт по направлениям развития “сквозных” цифровых технологий» // СЗ РФ. 2019. № 19, ст. 2305.

[11] См.: решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 21.09.2004 г. № 190 «О Типовых списках товаров и технологий, подлежащих экспортному контролю, и Общих требованиях к порядку контроля за осуществлением внешнеэкономических операций с товарами и технологиями, подлежащими экспортному контролю» // СПС «КонсультантПлюс».

[12] См.: Указ Президента РФ от 17.12.2011 г. № 1661 «Об утверждении Списка товаров и технологий двойного назначения, которые могут быть использованы при создании вооружений и военной техники и в отношении которых осуществляется экспортный контроль» // СЗ РФ. 2011. № 52, ст. 7563.

[13] См.: приказ ФСБ России от 28.09.2021 г. № 379 «Об утверждении Перечня сведений в области военной, военно-технической деятельности Российской Федерации, которые при их получении иностранным государством, его государственными органами, международной или иностранной организацией, иностранными гражданами или лицами без гражданства могут быть использованы против безопасности Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 30.09.2021 г. № 65202) // СПС «КонсультантПлюс».

В случае реализации сценария, при котором квантовая связь будет одной из разновидностей электросвязи, применение квантовых явлений станет сквозной характеристикой, охватывающей все виды услуг связи, что, в свою очередь, потребует полного пересмотра нормативного регулирования в соответствующей области. При этом логично предположить, что полноценные квантовые коммуникации будут востребованы при условии соответствующего развития технологий квантовых вычислений. Иными словами, квант может стать не только доминирующим носителем информации при её передаче, но и основным средством её обработки и хранения.

В гипотетическом мире, где квантовые средства хранения информации взаимодействуют по квантовым каналам, передавая квантовые файлы, изменится не только подход к обеспечению безопасности коммуникаций, но и вся система обеспечения качества услуг связи. Основными направлениями нормативного правового регулирования в таком случае, по нашему мнению, должны будут стать следующие:

1. Государственная поддержка образовательных и научных проектов в области квантовых технологий. Развитие квантовых коммуникаций и их внедрение ожидаемо опередит формирование кадрового потенциала, необходимого для обслуживания новых сетей связи. Это потребует значительных вложений в формирование человеческого капитала.

2. Пересмотр нормативного регулирования в области создания и ввода в эксплуатацию сетей связи. Существует вероятность, что преодоление сложностей, связанных с низкой скоростью передачи квантовых данных, будет сопряжено с новыми открытиями в области физики. Не исключено, что увеличение скорости передачи данных будет обеспечено за счет таких манипуляций с носителями квантовых состояний, которые будут создавать экологические и иные риски (по аналогии, например, с мирным атомом). В таком случае можно предположить, что обеспечение безопасности квантовых узлов связи станет задачей, сопоставимой по своей значимости с обеспечением безопасности атомных электростанций. Это, в свою очередь, приведет к централизации критических элементов транспортной инфраструктуры и установлению максимально жестких стандартов безопасности ввода и эксплуатации сетей связи. Если все же квантовые сети удастся «ускорить» без столь высоких рисков, в силу специфики технологии они все равно потребуют дополнительно надзора.

3. Пересмотр нормативного регулирования в области обеспечения качества услуг связи. Фундаментальные отличия квантовых коммуникаций от традиционных средств связи позволят предопределить соответствующие ожидания потребителей услуг связи в отношении конфиденциальности передаваемой информации, а также скорости передачи данных. Это, с большой долей вероятности, потребует внесения изменений в действующие правила оказания услуг связи, которые должны будут закрепить минимальный стандарт качества квантовой связи.

4. Переход к «истинно» квантовым коммуникациям полностью изменит подход к регулированию применения криптографии и в целом электронного документооборота и ограничения доступа к информации. Если сейчас средства шифрования представляют собой определенное дополнение, налагаемое на традиционные средства связи для защиты передаваемых данных, и применение таких средств ограничивается строгим надзором со стороны регулятора, то квантовая передача данных будет безопасной по умолчанию (даже более надежно, чем зашифрованный канал). Соответственно, вся существующая система жесткого контроля за обращением криптографических средств, по сути, просто утратит актуальность. Акцент в деятельности правоохранительных органов, которым потребуется легитимный доступ к содержанию сообщений, будет смещен на внедрение дополнительных инструментов получения информации с конечных узлов, участвующих в её трансляции и хранении.

5. Нестабильность квантовых состояний может существенно усложнить выявление и противодействие правонарушениям, связанным с нарушением прав интеллектуальной собственности, а также иным актам, подтверждение которых требует фиксации цифровых доказательств. Компьютерная криминалистика столкнется с новыми вызовами, что также потребует учета в работе правоохранительных органов и судебной системы.

### Правовое регулирование квантовых коммуникаций в мире

Анализ регулирования отрасли квантовых коммуникаций в мире свидетельствует о том, что преимущественным в этом процессе является регулирование на уровне стратегий, концепций, «дорожных карт» и программ развития. Важный механизм государственного регулирования развития квантовых коммуникаций – государственное финансирование поддержки проектов в сфере квантовых коммуникаций.

Изучение зарубежного опыта показало, что в глобальном масштабе существующие национальные подходы к исследованиям и разработкам в области квантовых технологий можно в целом разделить *на три группы*:

1) государства со специально принятой, скоординированной национальной стратегией (в т.ч. со

стратегиями в области развития) квантовых технологий (Российская Федерация, КНР, США, Индия, Япония, Франция, Соединенное Королевство, ФРГ, Южная Корея, Тайвань, Нидерланды, Израиль, Австрия, Иран, Венгрия, Сингапур, Словакия). Между тем в Канаде, Южной Африке и Таиланде идет разработка стратегий, уже представлены и обсуждаются проекты;

2) государства, у которых нет специальных актов стратегического регулирования в сфере отрасли квантовых коммуникаций, но есть значительное государственное финансирование или специальные программы в сфере квантовых технологий (Австралия, ОАЭ, Швейцария, Швеция, Испания, Норвегия, Португалия, Италия, Дания и др.);

3) государства, которые участвуют в основном за счет коллаборации с другими государствами в рамках проектов в сфере квантовых коммуникаций (Турция, ОАЭ, Швейцария, Швеция, Испания, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Италия, Дания и др.).

Многие страны мира активно формируют национальные или участвуют в региональных программах развития или стратегических инициативах в сфере технологий и рынков квантовых коммуникаций, имеющих целью массовое создание и формирование рынка квантовых коммуникаций, предлагая различные формы кооперации между государством, бизнесом и наукой.

Учитывая изложенное, исследование зарубежного опыта позволяет выделить *следующие важные направления в регулировании квантовых коммуникаций, которые могут быть использованы в России*:

1. Опыт создания крупных исследовательских центров и проектов, в рамках которых происходит отбор ведущих разработок в сфере квантовых технологий, их поддержка и развитие, внедрение результатов (ЕС, Австралия, Япония и другие государства). Создаются также специализированные научные центры, имеющие значительную государственную поддержку (США, Канада, Австралия и др.). Часто их особенность заключается в возможности проведения на их площадке исследований другими учеными.

2. Разработка и реализация механизмов внедрения квантовых компетенций начиная со школьной скамьи. Осуществляется государственная поддержка системы «квантовых знаний». Государства уже начали заботиться о формировании квантовой среды доверия, чтобы избежать опасения в обществе и при необходимой технической обеспеченности осуществить массовое внедрение квантовых технологий во все сферы жизни.

3. Важным направлением регулирования является стимулирование развития отрасли. В этом направлении видится целый спектр механизмов – государственные субсидии, гранты, налоговые льготы и преференции, развитие государственно-частного партнерства, экспериментальные режимы и стартапы.

4. Практически все государства пока регулируют вопросы защиты информации преимущественно на уровне технического регулирования. Однако появление в мире специальных законов о кибербезопасности (КНР, Австралия, Вьетнам и др.) породило новую концепцию по регулированию ряда вопросов о криптографии на уровне специальных законов (например, такой закон принят в КНР, разрабатывается в Соединенном Королевстве, Австралии, Индии). Государства видят необходимость закрепления на законодательном уровне прежде всего ряда гарантий прав и свобод граждан, направленных на их защиту в цифровой среде, но в то же время ограничивают определенные права в целях обеспечения интересов национальной безопасности и обороны. Этот факт также необходимо учитывать при разработке законодательства о защите информации применительно к отрасли квантовых коммуникаций.

5. Одно из перспективных направлений регулирования новых цифровых технологий в мире – этическое регулирование, которое в сфере квантовых коммуникаций наименее популярный социальный регулятор и пока только начинает рассматриваться (преимущественно на уровне научной доктрины) в качестве возможного инструмента воздействия на рассматриваемую развивающуюся сферу.

6. Кроме того, слабым до сих пор является использование организационно-правовых механизмов государственно-частного партнерства, которые объективно, вероятно, в перспективе станут востребованными в рассматриваемой сфере.

### Перспективы регулирования мер поддержки развития квантовых коммуникаций

Исследование позволяет утверждать, что сегодня важно определить экономические и финансовые перспективы развития рынка квантовых коммуникаций, задавшись вопросами: какие финансово-экономические оценки развития рынка квантовых коммуникаций и технологических решений для него наиболее существенные, и каковы существуют ожидания по развитию предметного российского рынка и понимание его будущей структуры? Отдельного анализа потребует вопрос определения уровня развития современных отечественных разработок в указанной сфере и оценки, требуется ли в указанной сфере импортозамещение, нужна ли адресная административная защита отечественных разработок, либо, наоборот, требуется максимальный

режим благоприятствования для любых технологий, в т.ч. иностранного производства.

Состав мер государственной поддержки и стимулирования развития отрасли и рынка квантовых коммуникаций должен формироваться с учетом мирового опыта поддержки инноваций и развития новых технологий[14], в числе которых следует выделить: участие государственных научно-исследовательских институтов в коммерческих инновационных компаниях; создание совместных предприятий научными институтами и бизнес-структурами; развитие технопарков и технологических инкубаторов; развитие экспериментальных правовых режимов; прямое финансирование инновационных предприятий (гранты, займы на льготных условиях, иные программы); финансовое стимулирование венчурных предприятий, стимулирование патентования; налоговые и иные монетарные льготы; информационная и методическая поддержка участников инновационной деятельности; и иные.

По аналогии при этом могут быть использованы Правила предоставления субсидий из федерального бюджета на разработку прототипов квантовых процессоров в соответствии с мероприятиями «дорожной карты» «Квантовые вычисления» (утв. постановлением Правительства РФ от 18.11.2020 г. № 1875)[15]. Применительно к квантовым коммуникациям аналогичные правила могут устанавливать цели, условия и порядок предоставления субсидий из федерального бюджета в целях разработки отдельных технологий квантовых коммуникаций и их компонентов в соответствии с мероприятиями «дорожной карты» «Квантовые коммуникации», направленными на реализацию федерального проекта «Цифровые технологии» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Субсидия предоставляется юридическому лицу на финансовое обеспечение затрат на реализацию плана мероприятий («дорожной карты») в пределах лимитов бюджетных обязательств, доведенных в установленном порядке до РЖД как получателя средств федерального бюджета на соответствующие цели.

Субсидия – источник финансового обеспечения следующих затрат организации, непосредственно направленных на достижение результата предоставления субсидии: оплата труда работников, непосредственно занятых выполнением мероприятий «дорожной карты»; поставка товаров, выполнение работ и оказание услуг сторонними организациями, в т.ч. по проведению научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ; формирование экосистемы для развития квантовых коммуникаций, включая развитие кадрового потенциала; создание кадрового потенциала; поддержка стартапов.

Полагаем, что для развития квантовых коммуникаций, а также иных квантовых технологий важно разработать:

систему организаций, в т.ч. государственных и муниципальных предприятий и организаций, вузов, научных организаций, организаций различных отраслей народного хозяйства, которые участвуют в разработке и использовании квантовых коммуникаций. Такой перечень, на наш взгляд, может формироваться по факту включения в него субъектов на заявительной основе, а также обязательности включения субъектов, участвующих в программах с государственным и муниципальным финансированием, государственных и муниципальных предприятий и организаций, а также в случае участия в проектах отрасли квантовых коммуникаций в отдельных сферах критической инфраструктуры (оборона и безопасность, энергетика и др.) и иных случаях. В отношении субъектов, подлежащих обязательному включению в перечень, необходимо обеспечить контроль за этим процессом;

формирование перечня проектов отрасли квантовых коммуникаций, финансово поддерживаемых Российской Федерацией, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

формирование научных проектов и публикаций в сфере квантовых коммуникаций.

Все данные перечни могут быть сформированы в рамках специальной государственной информационной системы «Квантовые технологии Российской Федерации». Полагаем, что функционирование такой ГИС возможно на платформе «Гостех».

Развитию частного сектора в области квантовых коммуникаций, несомненно, поспособствует налоговое стимулирование. В нашей стране уже реализуются проекты, связанные с налогообложением IT-компаний[16]. Предлагается в отношении организаций, занимающихся разработкой и внедрением квантовых коммуникаций, ввести такие меры, как уменьшение ставок по страховым взносам и налогу на прибыль, освобождение от НДС операций по реализации работ и услуг, связанных с квантовыми коммуникациями. В целях эффективного налогового регулирования необходим реестр организаций, которые занимаются разработкой и внедрением квантовых коммуникаций.

В целях повышения рентабельности и окупаемости предпринимательской деятельности, связанной

[14] См.: *Калятин В.О., Наумов В.Б., Никифорова Т.С.* Опыт Европы, США и Индии в сфере государственной поддержки инноваций // Росс. юрид. журнал. 2011. № 1 (76). С. 181.

[15] См.: URL: https://docs.cntd.ru/document/566395820

[16] См.: *Зверева Т.В.* Налоговое регулирование IT-отрасли в Российской Федерации // Самоуправление. 2021. № 1 (123). С. 237.

с квантовыми коммуникациями, предлагается снижение страховых взносов, уменьшение или временная отмена налога на прибыль для представителей области или предоставление возможности получения льгот по освобождению реализации от НДС. За счет этого повышается привлекательность проведения исследований и их внедрения. Для этого необходимо по аналогии с реализацией мер по поддержке IT-предпринимателей[17] внести изменения в налоговое законодательство.

Внесение изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации в сфере таможенных пошлин на экспорт продукции и на импорт необходимых для ее производства компонентов, не имеющих конкурентоспособных отечественных аналогов, в области квантовых коммуникаций позволит снизить или полностью снять барьеры на использование современных технологий и разработок, способствующих эффективному развитию области квантовых коммуникаций, повысить статус и конкурентоспособность отечественных разработчиков на мировом рынке, а также расширить возможности дальнейших отечественных разработок (в т.ч. за счет того, что через изучение иностранных аналогов отечественные разработчики смогут производить собственные компоненты и элементы в области квантовых коммуникаций).

Еще одной дополнительной регулярной мерой может стать обеспечение условий для привлечения и возвращения в Россию специалистов и компаний, осуществляющих деятельность в области квантовых коммуникаций. В частности, для иностранных граждан можно упростить процедуру получения вида на жительства, а также ввести льготную ипотеку и / или кредитование. Реализация таких мер повысит спрос среди высококвалифицированных специалистов в данной сфере, а также поднимет уровень конкуренции на рынке в области квантовых коммуникаций, что будет способствовать форсированию разработок и исследований в рассматриваемой области.

Внесение изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации, направленные на создание специальных условий для государственных закупок отечественных систем и технологий в области квантовых коммуникаций, позволит обеспечить государственной поддержкой российских разработчиков в области технологий квантовых коммуникаций, а также впоследствии внедрить разработки в сферу государственного управления.

Аналогичную цель будет преследовать и введение мер по предоставлению субсидий из федерального бюджета юридическим лицам, чья деятельность связана с исследованиями и разработками в области квантовых коммуникаций. Полагаем, что такие действия Правительства РФ повысят привлекательность развития области квантовых коммуникаций.

[17] См.: Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 265-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I), ст. 5024.

**Заключение**

Таким образом, проведенный анализ показывает, что иностранные государства активно участвуют в разработке и внедрении квантовых коммуникаций. При этом следует отметить, что правительства ряда государств прямо признают в своих стратегических документах необходимость обратить особое внимание на этические, социальные, правовые и экономические последствия квантовых технологий, включая влияние на кибербезопасность и глобальную финансовую систему, возможность монополизации некоторыми странами или транснациональными корпорациями, а также вопросы конфиденциальности и справедливости. Иностранные государства осознают возможные правовые проблемы внедрения квантовых коммуникаций и предпринимают попытки по их поиску, формулированию и предотвращению.

Анализ рекомендаций и стандартов в сфере квантовых коммуникаций свидетельствует, что она характеризуется пока низким уровнем стандартизации в России. Единообразного терминологического аппарата в отношении квантовых коммуникаций еще не сложилось (не говоря уже о правилах их применения, учета, сертификации), что подтверждает актуальность и необходимость выработки общих подходов к техническому регулированию данной сферы. Для устранения этого барьера представляется целесообразным разработать и утвердить базовый национальный стандарт в области квантовых коммуникаций. Отдельного внимания для целей активного формирования будущего национального регулирования заслуживает теоретическое осмысление возможностей, условий и пределов сорегулирования в рассматриваемой сфере и правоотношений в системе разных социальных регуляторов – права и этики, а также технического регулирования.

Развитие системы регулирования квантовых коммуникаций во многом должно опираться на Концепцию нормативного правового регулирования отрасли квантовых коммуникаций в Российской Федерации, которую необходимо разработать в ближайшее время.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Егорова М.А., Минбалеев А.В., Кожевина О.В., Дюфло А.* Основные направления правового регулирования использования искусственного интеллекта в условиях пандемии // Вестник СПбУ. Право. 2021. Т. 12. № 2. С. 250–262. DOI: 10.21638/spbu14.2021.201
2. *Зверева Т.В.* Налоговое регулирование IT-отрасли в Российской Федерации // Самоуправление. 2021. № 1 (123). С. 237.

3. *Калятин В.О., Наумов В.Б., Никифорова Т.С.* Опыт Европы, США и Индии в сфере государственной поддержки инноваций // Росс. юрид. журнал. 2011. № 1 (76). С. 181.

4. *Корольков А.В.* О некоторых прикладных аспектах квантовой криптографии в контексте развития квантовых вычислений и появления квантовых компьютеров // Вопросы кибербезопасности. 2015. № 1 (9). С. 7–13.

5. *Наумов В.Б., Станковский Г.В.* Правовые аспекты квантовых коммуникаций: новые горизонты // Пробелы в росс. законодательстве. 2019. № 4. С. 235–239.

6. *Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Кроткова Н.В.* Развитие науки информационного права и правового обеспечения информационной безопасности: формирование научной школы информационного права (прошлое и будущее) // Государство и право. 2021. № 12. С. 97–108. DOI: 10.31857/S102694520017761-8

7. *Сухоручкина И.Н.* Квантовые коммуникационные сети в инфраструктуре связи // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. М., 2021. С. 407–415.

8. *Mauritz Kop* (2021). Establishing a Legal-Ethical Framework for Quantum Technology // Yale University. URL: https://yjolt.org/blog/establishing-legal-ethical-framework-quantum-technology (accessed: 20.11.2021).

## REFERENCES

1. *Egorova M.A., Minbaleev A.V., Kozhevina O.V., Duflo A.* The main directions of legal regulation of the use of artificial intelligence in the conditions of a pandemic // Herald of St. Petersburg University. Law. 2021. Vol. 12. No. 2. P. 250–262. DOI: 10.21638/spbu14.2021.201 (in Russ.).

2. *Zvereva T.V.* Tax regulation of the IT industry in the Russian Federation // Self-government. 2021. No. 1 (123). P. 237 (in Russ.).

3. *Kalyatin V.O., Naumov V.B., Nikiforova T.S.* The experience of Europe, the USA and India in the field of state support of innovations // Russian Law Journal. 2011. No. 1 (76). P. 181 (in Russ.).

4. *Korolkov A.V.* On some applied aspects of quantum cryptography in the context of the development of quantum computing and the emergence of quantum computers // Cybersecurity issues. 2015. No. 1 (9). P. 7–13 (in Russ.).

5. *Naumov V.B., Stankovsky G.V.* Legal aspects of quantum communications: new horizons // Gaps in Russian legislation. 2019. No. 4. P. 235–239 (in Russ.).

6. *Polyakova T.A., Minbaleev A.V., Krotkova N.V.* Development of the science of Information Law and legal support of information security: formation of the scientific school of Information Law (past and future) // State and Law. 2021. No. 12. P. 97–108. DOI: 10.31857/S102694520017761-8 (in Russ.).

7. *Sukhoruchkina I.N.* Quantum communication networks in communication infrastructure // Russia: trends and prospects of development. Yearbook. M., 2021. P. 407–415 (in Russ.).

8. *Mauritz Kop* (2021). Establishing a Legal-Ethical Framework for Quantum Technology // Yale University. URL: https://yjolt.org/blog/establishing-legal-ethical-framework-quantum-technology (accessed: 20.11.2021).

### Сведения об авторах

**ПОЛЯКОВА Татьяна Анатольевна** –
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник, и.о.
заведующей сектором информационного
права и международной информационной
безопасности Института государства и права
РАН; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10
SPIN-код: 4224-3174, AuthorID: 732015
ORCID: 0000-0003-3791-2903

**МИНБАЛЕЕВ Алексей Владимирович** –
доктор юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой информационного
права и цифровых технологий Московского
государственного юридического университета
им. О.Е. Кутафина (МГЮА); 125993 г. Москва,
Садовая-Кудринская ул., д. 9;
главный научный сотрудник сектора
информационного права и международной
информационной безопасности Института
государства и права РАН; 119019 г. Москва,
ул. Знаменка, д. 10
SPIN-код: 7148-1527, AuthorID: 651824
ORCID: 0000-0001-5995-1802

### Authors' information

**POLYAKOVA Tatyana A.** –
Doctor of Law, Professor, chief researcher, Acting
Head of the Information Law and International
Information Security Sector, Institute of State and
Law of the Russian Academy of Sciences;
10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

**MINBALEEV Alexey V.** –
Doctor of Law, associate Professor, Head of the
Department of Information Law and Digital
Technologies of Kutafin Moscow State Law
University (MSAL); 9 Sadovaya-Kudrinskaya str.,
125993 Moscow, Russia;
chief researcher, Information Law and International
Information Security Sector, Institute of State and
Law of the Russian Academy of Sciences;
10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

**НАУМОВ Виктор Борисович** –
доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права Российской академии наук;
119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10;
главный научный сотрудник Лаборатории прикладной информатики и проблем информатизации общества Санкт-Петербургского федерального исследовательского центра РАН;
199178 г. Санкт-Петербург, 14-я линия В.О., д. 39
SPIN-код: 5729-5413, AuthorID: 6101
ORCID: 0000-0003-3453-6703

**NAUMOV Victor B.** –
Doctor of Law, associate Professor, chief researcher of the Information Law and International Information Security Sector, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences;
10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia;
chief researcher of the Laboratory of Applied Informatics and Problems of Society Informatization of the St. Petersburg Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences; 39, 14th line of V.I.,
199178 St. Petersburg, Russia

*ГОСУДАРСТВО И ПРАВО, 2022, № 5, с. 115–123*
*STATE AND LAW, 2022, No. 5, pp. 115–123*

# ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ: ЕВРОПЕЙСКИЙ ПРАВОВОЙ ОПЫТ

**© 2022 г. Э. В. Талапина**

*Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва*

*E-mail: talapina@mail.ru*

Поступила в редакцию 14.09.2021 г.

***Аннотация.*** Принцип гендерного равенства тесно связан с правом на недискриминацию, которое «пришло» в национальные законодательства из международного права. На эволюции принципа равенства от формального к материальному сказалось влияние англосаксонского подхода на законодательство Европейского Союза, основное внимание в котором уделяется равному обращению. В целом в мире сформировалась довольно единообразная модель антидискриминационного законодательства. Процессы цифровизации принесли с собой новые угрозы, в ряде стран уже констатируется гендерный разрыв в доступе к технологиям. Однако наибольшие риски таит цифровая гендерная дискриминация – прямые или косвенные дискриминационные действия, которые основаны на автоматических решениях, принимаемых алгоритмами (искусственным интеллектом). Такое принятие решений нельзя назвать технологически нейтральным, поскольку алгоритм может отражать предубеждения и предвзятости программистов. Выносимые алгоритмами дискриминационные решения будут последовательны и системны, что значительно опаснее отдельных и подчас случайных человеческих решений. Причины цифровой дискриминации заключаются в моделировании и составлении прогнозных рекомендаций на основе дискриминационных по отношению к женщинам данных, в обучении алгоритмов на основе дискриминационных данных. Для преодоления этой комплексной проблемы с точки зрения права необходимо нормативно закрепить правило прозрачности алгоритмов, равно как и принимаемых ими решений. Нужно проводить аудит алгоритмов – специальную оценку алгоритма на предмет потенциальных нарушений прав человека. Сама возможность и порядок использования искусственного интеллекта для принятия решений также должны быть нормативно урегулированы. При этом некоторые системы искусственного интеллекта должны быть запрещены полностью, а другие – строго контролироваться. Это убедительно демонстрирует проект европейского регламента по искусственному интеллекту.

***Ключевые слова:*** дискриминация, алгоритм, цифровые технологии, равное обращение, искусственный интеллект, гендерное равенство.

***Цитирование:*** *Талапина Э. В.* Гендерное равенство в условиях цифровизации: европейский правовой опыт // Государство и право. 2020. № 5. С. 115–123.

**DOI:** 10.31857/S102694520016449-4

# GENDER EQUALITY IN THE CONTEXT OF DIGITALIZATION: THE EUROPEAN LEGAL EXPERIENCE

**© 2022 E. V. Talapina**

*Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow*

*E-mail: talapina@mail.ru*

Received 14.09.2021

***Abstract.*** The principle of gender equality is closely linked to the right to non-discrimination, which has come into national legislations from international law. The evolution of the principle of equality from formal to substantive has been influenced by the Anglo-Saxon approach to European Union law, which focuses on equal treatment. In general, a fairly uniform model of anti-discrimination legislation has emerged worldwide.
The digitalization process has brought with it new threats, and a number of countries have already identified a gender gap in access to technology. However, the greatest risks are posed by digital gender discrimination – direct or indirect discriminatory actions that are based on automatic decisions made by algorithms. Such decision-making cannot be described as technology-neutral, as the algorithm may reflect the prejudices of programmers. The discriminatory decisions made by algorithms will be consistent and systematic, which is much more dangerous than individual human decisions. The causes of digital discrimination lie in modelling and making predictive recommendations based on discriminatory data, and in training algorithms based on discriminatory data. To overcome this complex problem – from the legal point of view – it is necessary to enforce the rule of transparency of algorithms as well as the decisions they make. It is necessary to conduct an audit of the algorithms – a special evaluation of the algorithm for potential violations of human rights. Also, the possibility and procedure of using artificial intelligence for decision-making must be regulated by laws. Some artificial intelligence systems should be banned outright, while others should be strictly controlled. The Proposal for a European regulation on artificial intelligence amply demonstrates this.

***Key words:*** discrimination, algorithm, digital technology, equal treatment, artificial intelligence, gender equality.

***For citation:*** *Talapina, E.V. (2022)*. Gender equality in the context of digitalization: the European legal experience // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 115–123.

### *Гендерное равенство: общеправовые позиции*

Равенство – основополагающий принцип правового государства. Собственно, без соблюдения равенства любые правовые конструкции теряют смысл, ведь законы, правовые нормы должны быть универсальными именно в силу своей применимости к любому субъекту, без какой бы то ни было избирательности.

Однако красивая формула о равенстве во многом абстрактна и как любая абстракция далеко не всегда реализуется на практике. Юридическая доктрина сосредоточена на формальном равенстве; обратной стороной равенства является право на недискриминацию, делающее проблематику более осязаемой и конкретной. Тесная связь равенства и недискриминации, «перетекаемость» одного в другое многократно подчеркивались в доктрине и в судебных толкованиях.

В историческом масштабе проблема гендерного равенства получила нормативное отражение относительно недавно. У права вообще довольно сложное отношение к женщинам как к субъектам – долгое время они не подпадали под категории «человек» и «каждый», поэтому даже лозунги европейских буржуазных революций о формальном равенстве в их буквальном толковании к женщинам не относились. Более того, право европейских государств и после этих революций поощряло угнетение женщин, продолжая помещать их под власть отца и мужа, не наделяя правами, в т.ч. избирательными.

Но начиная с XX в. мир увидел целую эволюцию от признания дискриминации по признаку пола недопустимой до появления более продвинутого понятия «сексистской дискриминации». Правда, произошло это не во всех странах.

Первоначально юридико-политическая концепция равенства носила формальный характер, что объясняется достаточно развитой социальной терпимостью к неравенству. Провозглашенное равенство, которое не вызывает сомнений в теории, но становится трудно реализуемым на практике, требовало преодоления, которое не смогло вызреть в национальных законодательствах, а потому «пришло», по сути, из международного права. Таким образом, право на недискриминацию в отношении женщин имеет международное происхождение и неразрывно связано с признанием в 1946 г. Организацией Объединенных Наций в своем Уставе принципа равенства между женщинами и мужчинами. При этом необходимо уточнить, что если изначально принципом было равенство перед законом, т.е. формальное равенство, то постепенно оно трансформировалось в равенство в законе (равенство возможностей), а затем в равенство по закону – материальное равенство.

Конечно, равенство мужчин и женщин в контексте Устава ООН выглядело довольно декларативно, поскольку все права и свободы подробно были изложены позднее во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и Пактах 1966 г. Так, в терминологии Всеобщей декларации прав человека все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах и имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации.

Эволюция принципа равенства от формального к материальному во многом обусловлена англосаксонским подходом, под влиянием которого теория

равенства в системе ООН постепенно склоняется к равенству в праве, равенству возможностей, к учету различного положения женщин и мужчин и к восстановлению баланса посредством статуса особой группы. Конвенции, принятые в рамках системы ООН, будь то Международной организацией труда (МОТ) или Генеральной Ассамблеей ООН, все больше продвигают этот подход. В этом контексте следует упомянуть Конвенцию МОТ 1951 г. о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности, Конвенцию ООН 1952 г. о политических правах женщин, которая подтвердила право женщин избирать, баллотироваться на политические должности и занимать государственные должности. Далее Генеральная Ассамблея ООН приняла два документа, относящихся к особым проблемам женщин: Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин (1967) и Декларация о защите женщин и детей в чрезвычайных ситуациях и вооруженных конфликтах (1974). Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г., известная как международный билль о правах женщин, стала высшей точкой движения к фактическому равенству.

Подчеркнем, что в смысле правоприменения право на равное обращение реализовать и контролировать проще, нежели абсолютный принцип равенства (принципы, как известно, довольно абстрактны и требуют судебных толкований). Равное обращение – это цель, которую необходимо достигнуть, а потому равное обращение тесно связано с дискриминацией. Иными словами, равное обращение определяется отсутствием дискриминации.

Право Европейского Союза в вопросах гендерного равенства пошло по прагматичному пути, в котором уделяется внимание именно равному обращению. Это также можно объяснить англосаксонским влиянием. Европейский Союз продемонстрировал в свое время в Директиве Совета ЕС 76/207/ЕЭС от 9 февраля 1976 г. «Об имплементации принципа равенства мужчин и женщин в вопросах трудоустройства, профессионального обучения, продвижения по службе и условиях труда», что равное обращение не должно исключать меры по содействию равенству возможностей между мужчинами и женщинами, в частности, путем устранения фактического неравенства, которое влияет на возможности женщин. Эта правовая и политическая ориентация сохранилась с тех пор и была усилена в Директиве Европейского парламента и Совета Европейского Союза 2006/54/ЕС от 5 июля 2006 г. «Об имплементации принципа равных возможностей и равного обращения для мужчин и женщин в вопросах занятости и доступа к работе».

Законодательство Европейского Союза в первую очередь четко соответствует подходу равных возможностей, но все более – конкретному реальному равенству. В нем, по сути, прямо провозглашается обязательность результата. Прецедентное право Суда Европейского Союза также хорошо демонстрирует явное предпочтение более прагматичному подходу. Принцип недискриминации, рассматриваемый Судом ЕС как общий принцип права Сообщества, был подтвержден и усилен после принятия Амстердамского договора. Необходимо указать, что в отношении права на недискриминацию именно Суд ЕС, а не Европейский Суд по правам человека считается ведущим и играет основную роль, несмотря на то что обычно Суд ЕС – это игрок, ориентированный на рынок, а ЕСПЧ всегда сконцентрирован на правах человека[1]. В целом же факт различий в применении антидискриминационного законодательства со стороны ЕСПЧ и Суда ЕС вызывает все большую озабоченность в государствах – членах Европейского Союза. Гендерная дискриминация считается одним из примеров конкуренции этих двух судов в области прав человека, хотя они и пытаются минимизировать потенциальные конфликты путем взаимных заимствований[2].

Не все государства Европейского Союза воспринимают англосаксонский путь защиты гендерного равенства как должный для развития национального законодательства. Так, во Франции считается, что антидискриминационное законодательство (которое в значительной степени основано на законах Сообщества) нелегко вписывается во французское законодательство, разработанное в абстрактной и позитивистской манере. Необходимо учитывать, что законы англосаксонского происхождения ориентируются на модель общего права, неписаного закона, в котором преобладают прецеденты. В этом случае судебная власть есть привилегированный инструмент для преобразования закона и придания ему эффективности[3]. Данное опасение справедливо не только для Франции, но и для всех государств континентальной (романо-германской) правовой системы, ведь под сомнение ставится универсальность нормы, формальное равенство, а также, по мнению

[1] См.: *Gerards J.* Non-Discrimination, the European Court of Justice and the European Court of Human Rights: Who Takes the Lead? In: T. Giegerich (ed.). The European Union as Protector and Promoter of Equality. Cham, 2020. P. 138.

[2] См.: *Besson S.* Gender Discrimination under EU and ECHR Law: Never Shall the Twain Meet? // Human Rights Law Review. 2008. Vol. 8. Issue 4. P. 675–677.

[3] См.: *Junter A., Ressot C.* La discrimination sexiste: les regards du droit // Revue de l'OFCE. 2010. Vol. 114. No. 3. P. 75.

некоторых, формируется «чересчур феминистское видение права»[4].

Так или иначе, в мире выработалась довольно единообразная модель антидискриминационного законодательства, одним из важных направлений которого обозначено обеспечение гендерного равенства. Согласно классической правовой доктрине, запрещенная дискриминация предполагает причинно-следственную связь между запрещенным основанием для дискриминации и конкретным неблагоприятным обстоятельством, соответственно, действие или бездействие с открытым намерением провести неблагоприятное различие между людьми по признаку пола или расы и т.д. квалифицируется как прямая дискриминация.

Более того, даже совершение таких действий при отсутствии дискриминационных намерений тоже подпадает под классическое определение дискриминации. В этом вопросе антидискриминационные законодательства США и Евросоюза весьма похожи, с той лишь разницей, что в Европе парадигматической моделью для антидискриминационного законодательства стало именно гендерное равенство, а ядро американского прецедентного права по вопросам равенства составляет расовое равенство. При этом в двух основополагающих судебных решениях, европейском и американском, в качестве доктринальной отправной точки принята причинно-следственная структура. В деле *Brown v Board of Education*[5] ключевым вопросом стало то, создает ли расовая сегрегация неблагоприятные условия для личностного развития чернокожих детей в начальной школе. Аналогично в наиболее раннем деле Суда ЕС *Defrenne*[6] Суд должен был дать открытую оценку разнице в оплате труда по признаку пола.

Такова общеправовая оценка проблематики гендерного равенства.

### *Цифровая гендерная дискриминация*

Цифровизация, с одной стороны, создает новое видение старых дискриминационных проблем и открывает перспективы их решения, а с другой – предоставляет механизмы усугубления имеющихся противоречий. Прежде всего, как утверждают исследователи, цифровая трансформация рынка труда влечет за собой необходимость решения ряда важных задач в области гендерного равенства. В частности, женщины несколько чаще, чем мужчины, рискуют быть замененными на своих рабочих местах машинами или алгоритмами, а новые рабочие места зачастую сосредоточены в секторах ИКТ и STEM, где доминируют мужчины[7]. Кроме того, наблюдается гендерный разрыв в доступе к технологиям, например, женщины в Южной Азии имеют на 26% меньше шансов владеть и пользоваться мобильным телефоном, чем мужчины, и обладают на 70% меньшей вероятностью использования мобильного интернета. Так, в Индии 67% мужчин владеют персональными мобильными телефонами, и только 33% женщин. Причины тому давно известны и связаны с такими очевидными барьерами, как наличие и доступность новых технологий, культурное, религиозное и социальное происхождение людей и отношение к правам женщин в обществе[8]. Конечно, в Европе ситуация более «ровная», но во многом зависит от конкретной страны.

Другой аспект цифровой реальности связан с расширением наблюдения (массовой слежки) за населением независимо от причин. Одной из важных задач наблюдения наряду с безопасностью признается эффективное управление поведением индивидов, поэтому отношение к мерам электронного контроля – это дилемма между потребностью в безопасности и невмешательством в свободы человека[9]. Наблюдение создает прямые угрозы многим правам человека, а используемое при этом профилирование (разделение людей на категории) напрямую связано с дискриминацией.

Интересно в этой связи обратиться к данным международного опроса «Европейское исследование ценностей» (European Values Study, EVS), проведенного международным научным консорциумом, с целью определения, как на практике относится к электронному социальному контролю население 30 европейских стран. Опрос содержал вопросы о моральных, религиозных, общественных и политических ценностях. Необходимо отметить, что данные были собраны в 2017 г. по национально репрезентативным выборкам и опубликованы в 2019 г. Больше по данной тематике опрос не

---

[4] *Dhoquois R.* La recherche féministe à l'université dans le domaine du droit – Une absence en forme de désertion // Les Cahiers du CEDREF. 2001. No. 10. P. 171–177.

[5] См.: U.S. Supreme Court Brown v. Board of Education (17 May 1954), 347 U.S. 483.

[6] См.: CJEU80/70, Defrenne v. Sabena I (25 May 1971), 1971 E.C.R. 445; 43/75 Defrenne v. Sabena II (8 April 1976), 1976 E.C.R. 455; 149/77 Defrenne v. Sabena III (15 June 1978) 1978 E.C.R. 1365.

[7] См.: *Говорова Н.В.* Женщины в цифровой экономике Европейского Союза // Женщина в росс. обществе. 2021. № 2. С. 167, 168.

[8] См.: *Akhmatova D.-M., Akhmatova M.-S.* Promoting digital humanitarian action in protecting human rights: hope or hype // Journal of International Humanitarian Action. 2020. No. 5. URL: https://doi.org/10.1186/s41018-020-00076-2 (дата обращения: 02.09.2021).

[9] См.: *Гуринская А.Л.* Надзор как средство обеспечения безопасности: от пространства тюрьмы до киберпространства // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2014. Т. 33. № 2. С. 92, 93.

проводился. В России выборка составила 1825 респондентов, а общая выборка по 30 странам – 56 368 респондентов.

В опрос EVS были включены три вопроса о том, должны ли власти страны, в которой живет респондент, иметь право: а) вести видеонаблюдение за людьми в общественных местах; б) отслеживать всю электронную почту и любую другую информацию, которой люди обмениваются в интернете; в) собирать информацию о человеке, живущем в этой стране, без его ведома. Первый вопрос оценивает электронный государственный надзор за городским пространством, второй и третий – за условно частным пространством онлайн и частным пространством в целом соответственно.

Мнения респондентов из России оказались близки к средним значениям по 30 странам: 61% россиян считают, что власти должны иметь право вести видеонаблюдение (в т.ч. 26% – определенно должны), 27% – отслеживать всю информацию онлайн (7% – определенно да), 24% – собирать информацию о человеке без его ведома (6% – определенно да)[10]. Любопытно, что в целом по 30 странам мужчины чаще, чем женщины, отвечали, что власти определенно должны иметь право на указанные меры контроля. К слову, в России статистической связи между полом и ответом на эти вопросы не обнаружено[11].

Следует отметить, что появившееся в последнее время понятие «цифровая дискриминация» имеет несколько значений – от определения традиционных дискриминационных практик, облегчаемых при помощи онлайн доступа к информации, до дискриминационного доступа к цифровым технологиям или информации (что мы затронули выше). Сосредоточимся теперь на цифровой дискриминации как прямых или косвенных дискриминационных действиях, которые основаны на автоматических решениях, принимаемых алгоритмами. Использование искусственного интеллекта на основе машинного обучения становится все более распространенным при принятии разного рода решений – устройстве на работу, выдаче кредитов, подборе программы страхования и проч.

В силу психологического доверия к тщательности оценки обстоятельств искусственным интеллектом создается ложное впечатление о безупречности принимаемых им решений. Однако автоматизированное принятие решений нельзя назвать технологически нейтральным, поскольку алгоритм может отражать предубеждения и предвзятости программистов, предыдущих решений, пользователей, да и общества в целом. Что с высокой долей вероятности приведет к дискриминационным, по сути, решениям, причем принятие которых будет возведено в систему.

К причинам цифровой дискриминации можно отнести моделирование: алгоритмы машинного обучения обычно используются для составления прогнозов или рекомендаций на основе некоторых данных (т.н. предиктивные свойства алгоритмов). Здесь все зависит от того, можно ли «предоставить» алгоритму измеримые и четкие характеристики для таких прогнозов[12], например, определение возраста по фотографии имеет более или менее объективные показатели, в то время как классификация работников на хороших и плохих социально зависима и неоднозначна. Если в алгоритмическое определение подходящего кандидата при приеме на работу заложены субъективные оценки предыдущих успешных кандидатов-мужчин, это неминуемо приведет к дискриминации женщин.

Или представим тиражирование загруженного в алгоритм повышающего коэффициента бездетным людям при страховании автомобиля, что уже зафиксировано в правилах крупных страховых компаний в России, поскольку и в страховании, а также на рынке труда бездетность ассоциируется с безответственностью[13].

Это примеры прямой, преднамеренной дискриминации, которую проще обнаружить как офлайн, так и при ее совершении алгоритмом. Если же алгоритмом используются косвенные данные, обнаружить дискриминацию будет сложнее. Так, стал широко известным тот факт, что американский ритейлер Target, анализируя покупательские привычки клиентов, разработал систему прогнозирования беременности на основе 25 продуктов. Покупка клиентом этих продуктов позволяет с достаточной степенью уверенности знать, что женщина беременна. Компания Target использовала эти знания в коммерческих целях, чтобы предложить свою рекламу вовремя, на ранних сроках беременности, и таким образом надолго сохранить клиента. Но если эту же систему обработки данных будет использовать организация, которая стремится, напротив, исключить беременных женщин из числа потенциальных сотрудников, то это приведет к дискриминации, которую к тому же будет трудно обнаружить.

[10] См.: *Широканова А.А., Волченко О.В.* «Большой Брат следит за тобой»: приемлемость государственного онлайн-наблюдения в 30 европейских странах (по данным EVS-2017) // Информационное общество. 2020. № 2. С. 92.

[11] См.: там же. С. 93.

[12] См.: *Criado N., Such J.M.* Digital Discrimination. 2019. URL: https://www.researchgate.net/publication/336792693_Digital_Discrimination (дата обращения: 02.09.2021).

[13] См.: *Калабихина И.Е.* Как мы узнаем, что наступает гендерное равенство? // Женщина в росс. обществе. 2021. № 2. С. 11.

Другая важная причина дискриминации связана с обучением и тем набором данных, на которых алгоритм учится принимать решение. Как правило, набор обучающих (тренировочных) данных содержит прошлые решения, которые разработчики алгоритма посчитали образцовыми, при этом не важно, принимались ли они при помощи технологий или офлайн. Описано множество случаев, когда система учится принимать дискриминационные решения на основе данных, содержащих предубеждения, в т.ч. гендерные. Достаточно попросту не включить определенную группу населения (в нашем случае – женщин) в наборы данных для обучения, чтобы получить системную дискриминацию данной группы в будущем.

Так, любопытные результаты дает семантический анализ текстов. Ученые из Принстонского университета описали влияние культурных стереотипов на машинный перевод. Оказалось, переводы на английский язык с многих гендерно-нейтральных языков, например, с турецкого, приводит к созданию гендерно-стереотипных предложений. Например, Google Translate преобразует турецкие предложения с гендерно-нейтральными местоимениями: “O bir doktor. O bir hems¸ire” в следующие английские предложения: «Он – врач. Она – медсестра». То же самое происходит при переводе с турецкого на несколько наиболее распространенных языков (испанский, английский, португальский, русский, немецкий и французский) – в каждом случае появляются гендерно-стереотипные местоимения[14]. Иными словами, система искусственного интеллекта прекрасно усваивает человеческие предубеждения, укоренившиеся в естественном языке.

### *Права человека как основа регулирования искусственного интеллекта в Европейском Союзе*

С юридической точки зрения важно прежде всего вскрывать и обнаруживать случаи дискриминации. Как правило, для этого используются статистические методы, которые традиционно принимаются судами в качестве доказательств дискриминации. Далее, необходимо нормативно закрепить непререкаемое правило прозрачности алгоритмов, равно как и принимаемых ими решений.

Кроме того, в последнее время весьма расширилось движение за т.н. справедливые алгоритмы, для модификации существующих алгоритмов машинного обучения и добычи данных, которые специально направлены на предотвращение дискриминации. Этой же цели способен послужить аудит алгоритмов – специальная оценка алгоритма на предмет потенциальных нарушений прав человека, в т.ч. угрозы дискриминации. Важно в таком аудите отдельно оценить потенциальную гендерную дискриминацию при принятии решений с помощью алгоритмов. При этом нужно иметь в виду, что подобный аудит эффективен, если он носит междисциплинарный характер и сочетает социальный, правовой, этический и технический подходы, что само по себе – задача весьма сложная. Проведение такого аудита целесообразно закрепить посредством правового механизма сертификации алгоритмов.

Наконец, напомним, что антидискриминационное законодательство в большинстве стран содержит весьма общие и широкие определения, которые нуждаются в судебных толкованиях. Алгоритму же необходимы четкие и однозначные понятия, что ставит задачу некоей ревизии законодательства, возможно, в рамках постепенного распространения машиночитаемого права. И конечно, сами возможности и порядок использования искусственного интеллекта для принятия решений должны быть нормативно урегулированы.

Это общие пожелания. В Европейском Союзе уже предприняты конкретные шаги по урегулированию использования искусственного интеллекта, изучение которых крайне полезно для России.

Проект европейского регламента по искусственному интеллекту[15] (апрель 2021) выстроен на базовой идее соблюдения и эффективного применения существующего законодательства об основных правах. В рамках регулирования использования систем искусственного интеллекта в Европе предлагается полностью запретить те из них, которые могут применяться не по назначению, предоставляя новые и мощные инструменты для манипулирования, эксплуатации и социального контроля. Такая практика особенно вредна и должна быть запрещена, поскольку она противоречит таким ценностям Союза, как уважение человеческого достоинства, свобода, равенство, демократия и верховенство закона, и подрывает основные права, включая право на недискриминацию, право на защиту и неприкосновенность частной жизни и права детей.

Так, ст. 5 проекта регламента запрещены такие виды практик в области искусственного интеллекта, как использование сублиминальных методов

[14] См.: *Caliskan A., Bryson J., Narayanan A.* Semantics derived automatically from language corpora contain human-like biases. 2017. URL: https://www.researchgate.net/publication/316973825_Semantics_derived_automatically_from_language_corpora_contain_human-like_biases (дата обращения: 02.09.2021).

[15] См.: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down Harmonized Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1623335154975&uri=CELEX%3A52021PC0206 (дата обращения: 02.08.2021).

воздействия на подсознание человека, которые причиняют либо могут причинить физический или психологический вред этому человеку или третьему лицу; использование любых уязвимостей, связанных с возрастом или физическими или умственными недостатками определенной группы лиц, для существенного изменения поведения члена этой группы таким способом, который причиняет либо может причинить физический или психологический вред этому или третьему лицу. Запрещен социальный скоринг (оценка или ранжирование надежности отдельных лиц на основе их социального поведения или известных либо прогнозируемых личностных характеристик), а также использование систем дистанционной биометрической идентификации в режиме реального времени в общественных местах в целях правоохранительной деятельности (за исключением поименованных в проекте регламента случаев, таких как целенаправленный поиск конкретных потенциальных жертв преступлений, включая пропавших детей; предотвращение конкретной, существенной и неминуемой угрозы жизни или физической безопасности людей или предотвращение террористического акта; обнаружение, определение местонахождения, идентификация или преследование исполнителя или подозреваемого в совершении уголовного преступления).

Таким образом, удаленная биометрическая идентификация лиц в режиме реального времени по общему правилу будет запрещена, а в разрешенных случаях использования отнесена к системам высокого риска. Это аргументируется тем, что технические неточности в системах искусственного интеллекта для удаленной биометрической идентификации людей могут привести к необъективным результатам и дискриминационным последствиям, особенно в отношении возраста, этнической принадлежности, пола или инвалидности. С учетом рисков биометрические системы удаленной идентификации должны подчиняться особым требованиям к возможностям протоколирования и контролю со стороны человека.

И это не единственный случай. Проектом регламента предусмотрен целый перечень систем искусственного интеллекта высокого риска. Для них установлены общие стандарты (которые должны соответствовать Хартии основных прав Европейского Союза, быть недискриминационными и совместимыми с международными торговыми обязательствами Союза). К областям, в которых используются системы высокого риска, отнесены:

1. Биометрическая идентификация и категоризация физических лиц: системы искусственного интеллекта, предназначенные для использования в дистанционной биометрической идентификации физических лиц в режиме реального времени и постфактум.

2. Управление и эксплуатация критических инфраструктур: системы искусственного интеллекта, используемые в качестве компонента безопасности при управлении дорожным движением и при подаче воды, газа, тепла и электроэнергии.

3. Образование и профессиональная подготовка:

(a) системы искусственного интеллекта (ИИ), предназначенные для использования с целью отбора лиц для поступления или направления в образовательные учреждения и учреждения профессионального обучения;

(b) системы ИИ, предназначенные для оценки (аттестации) учащихся образовательных и профессиональных учебных заведений и для оценки участников тестирования, регулярно требуемых для поступления в учебные заведения;

4. Занятость, управление рынком труда и самозанятость:

(a) системы ИИ, предназначенные для использования при найме или отборе физических лиц, в частности, для распространения информации о вакансиях, отбора или фильтрации заявок и оценки кандидатов в ходе собеседований или тестирования;

(b) ИИ для использования при принятии решений о продвижении по службе и увольнении в рамках договорных трудовых отношений, для распределения заданий, а также для контроля и оценки работы и поведения сотрудников в таких отношениях.

5. Доступ к основным частным услугам, государственным услугам и социальным льготам (пособиям):

(a) системы ИИ, предназначенные для использования государственными органами или от их имени для оценки права отдельных лиц на получение пособий и услуг по социальной помощи, а также для предоставления, сокращения, отмены или возмещения таких пособий и услуг;

(b) системы ИИ, предназначенные для использования в целях оценки кредитоспособности физических лиц или установления их кредитного рейтинга, за исключением систем искусственного интеллекта, эксплуатируемых мелкими поставщиками и используемых исключительно ими;

(c) системы ИИ, предназначенные для использования в диспетчеризации или определении приоритетов службами экстренного реагирования, включая пожарную и спасательную службы.

6. Правоохранительные органы:

(a) системы ИИ, используемые правоохранительными органами для проведения оценки

индивидуальных рисков при определении вероятности совершения физическим лицом правонарушения или рецидива или определении риска для потенциальных жертв уголовных преступлений;

(b) системы ИИ, предназначенные для использования правоохранительными органами в качестве полиграфа и аналогичных инструментов или для анализа эмоционального состояния физического лица;

(c) системы ИИ, предназначенные для использования правоохранительными органами с целью обнаружения фальсифицированных изображений, аудио- и видеоконтента, имеющих сходство с существующими людьми, предметами, событиями;

(d) системы ИИ, предназначенные для использования правоохранительными органами для оценки достоверности доказательств в ходе уголовного расследования или судебного преследования;

(e) системы ИИ, предназначенные для использования правоохранительными органами для прогнозирования совершения либо повторения фактического или потенциального уголовного преступления на основе профилирования физических лиц, или для оценки личности, черт характера, или криминального прошлого отдельных физических лиц или групп;

(f) системы ИИ, предназначенные для использования правоохранительными органами для профилирования физических лиц в контексте выявления, расследования или судебного преследования уголовных преступлений;

(g) системы ИИ, используемые для анализа преступлений против личности, позволяющие правоохранительным органам осуществлять поиск в больших массивах связанных и несвязанных сложных данных, имеющихся в различных источниках или форматах данных, с целью выявления неизвестных закономерностей или обнаружения скрытых взаимосвязей в данных.

7. Миграция, убежище и управление пограничным контролем:

(a) системы ИИ, предназначенные для использования компетентными государственными органами в качестве полиграфа и аналогичных инструментов или для анализа эмоционального состояния физического лица;

(b) системы ИИ для использования компетентными государственными органами для оценки рисков, включая риски безопасности, риски нелегальной иммиграции или риски для здоровья, создаваемые физическим лицом, которое намеревается въехать или уже въехало на территорию государства-члена;

(c) системы ИИ, предназначенные для использования компетентными государственными органами для проверки подлинности проездных документов и документов, удостоверяющих личность физических лиц, и для выявления неаутентичных документов путем проверки их защитных элементов;

(d) системы ИИ для оказания помощи компетентным государственным органам в рассмотрении заявлений о предоставлении убежища, виз и видов на жительство и связанных с ними претензий с целью проверки соответствия физических лиц, ходатайствующих о предоставлении статуса, предъявляемым требованиям.

8. Отправление правосудия и демократические процессы: системы искусственного интеллекта для оказания помощи судебным органам в исследовании и интерпретации фактов и законов, а также применении закона к конкретному набору фактов.

* * *

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что все те области, которые определяют образовательный и профессиональный путь человека, перспективы карьерного роста, участие в жизни общества, повышение уровня жизни конкретных лиц, затрагивают общественную безопасность, крайне чувствительны с точки зрения воплощения исторических моделей дискриминации в отношении женщин, а также определенных возрастных групп и т.д. Цифровая гендерная дискриминация – явление, которому уделяется крайне незначительное внимание в отечественной юридической науке, хотя риски, связанные со следованием констатированному негативному опыту, налицо. Стоит поприветствовать создание в Российской Федерации Кодекса этики искусственного интеллекта[16], но при этом не следует забывать, что традиционно Россия – страна, в которой плохо приживается «мягкое» право, а потому необходимость в разработке законодательства в области использования искусственного интеллекта остается актуальной. Как представляется, урегулирование конкретных сфер, в которых использование искусственного интеллекта либо полностью запрещается, либо строго ограничивается и контролируется, является оптимальным вектором нормативного развития в Российской Федерации, поскольку способствует правовой определенности и однозначности правоприменения.

[16] См.: URL: https://rg.ru/2021/10/26/v-rossii-podpisan-kodeks-etiki-iskusstvennogo-intellekta.html (дата обращения: 20.11.2021).

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ


1. *Говорова Н.В.* Женщины в цифровой экономике Европейского Союза // Женщина в росс. обществе. 2021. № 2. С. 167, 168.
2. *Гуринская А.Л.* Надзор как средство обеспечения безопасности: от пространства тюрьмы до киберпространства // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2014. Т. 33. № 2. С. 92, 93.
3. *Калабихина И.Е.* Как мы узнаем, что наступает гендерное равенство? // Женщина в росс. обществе. 2021. № 2. С. 11.
4. *Широканова А.А., Волченко О.В.* «Большой Брат следит за тобой»: приемлемость государственного онлайн-наблюдения в 30 европейских странах (по данным EVS-2017) // Информационное общество. 2020. № 2. С. 92, 93.
5. *Akhmatova D.-M., Akhmatova M.-S.* Promoting digital humanitarian action in protecting human rights: hope or hype // Journal of International Humanitarian Action. 2020. No. 5. URL: https://doi.org/10.1186/s41018-020-00076-2 (дата обращения: 02.09.2021).
6. *Besson S.* Gender Discrimination under EU and ECHR Law: Never Shall the Twain Meet? // Human Rights Law Review. 2008. Vol. 8. Issue 4. P. 675–677.
7. *Caliskan A., Bryson J., Narayanan A.* Semantics derived automatically from language corpora contain human-like biases. 2017. URL: https://www.researchgate.net/publication/316973825_Semantics_derived_automatically_from_language_corpora_contain_human-like_biases (дата обращения: 02.09.2021).
8. *Criado N., Such J.M.* Digital Discrimination. 2019. URL: https://www.researchgate.net/publication/336792693_Digital_Discrimination (дата обращения: 02.09.2021).
9. *Dhoquois R.* La recherche féministe à l'université dans le domaine du droit – Une absence en forme de désertion // Les Cahiers du CEDREF. 2001. No. 10. P. 171–177.
10. *Gerards J.* Non-Discrimination, the European Court of Justice and the European Court of Human Rights: Who Takes the Lead? In: T. Giegerich (ed.). The European Union as Protector and Promoter of Equality. Cham, 2020. P. 138.
11. *Junter A., Ressot C.* La discrimination sexiste: les regards du droit // Revue de l'OFCE. 2010. Vol. 114. No. 3. P. 75.


## REFERENCES


1. *Govorova N.V.* Women in the digital economy of the European Union // Woman in Russ. society. 2021. No. 2. P. 167, 168 (in Russ.).
2. *Gurinskaya A.L.* Supervision as a means of ensuring security: from prison space to cyberspace // Criminology: yesterday, today, tomorrow. 2014. Vol. 33. No. 2. P. 92, 93 (in Russ.).
3. *Kalabikhina I.E.* How do we know that gender equality is coming? // Woman in Russ. society. 2021. No. 2. P. 11 (in Russ.).
4. *Shirokanova A.A., Volchenko O.V.* "Big Brother is watching you": the acceptability of state online surveillance in 30 European countries (according to EVS-2017) // Information Society. 2020. No. 2. P. 92, 93 (in Russ.).
5. *Akhmatova D.-M., Akhmatova M.-S.* Promoting digital humanitarian action in protecting human rights: hope or hype // Journal of International Humanitarian Action. 2020. No. 5. URL: https://doi.org/10.1186/s41018-020-00076-2 (accessed: 02.09.2021).
6. *Besson S.* Gender Discrimination under EU and ECHR Law: Never Shall the Twain Meet? // Human Rights Law Review. 2008. Vol. 8. Issue 4. P. 675–677.
7. *Caliskan A., Bryson J., Narayanan A.* Semantics derived automatically from language corpora contain human-like biases. 2017. URL: https://www.researchgate.net/publication/316973825_Semantics_derived_automatically_from_language_corpora_contain_human-like_biases (accessed: 02.09.2021).
8. *Criado N., Such J.M.* Digital Discrimination. 2019. URL: https://www.researchgate.net/publication/336792693_Digital_Discrimination (accessed: 02.09.2021).
9. *Dhoquois R.* La recherche féministe à l'université dans le domaine du droit – Une absence en forme de désertion // Les Cahiers du CEDREF. 2001. No. 10. P. 171–177.
10. *Gerards J.* Non-Discrimination, the European Court of Justice and the European Court of Human Rights: Who Takes the Lead? In: T. Giegerich (ed.). The European Union as Protector and Promoter of Equality. Cham, 2020. P. 138.
11. *Junter A., Ressot C.* La discrimination sexiste: les regards du droit // Revue de l'OFCE. 2010. Vol. 114. No. 3. P. 75.


## Сведения об авторе


**ТАЛАПИНА Эльвира Владимировна** –
доктор юридических наук, доктор права (Франция), главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10


## Authors' information


**TALAPINA Elvira V.** –
Doctor of Law, Doctor of Law (France), chief researcher, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

*ГОСУДАРСТВО И ПРАВО, 2022, № 5, с. 124–131*
*STATE AND LAW, 2022, No. 5, pp. 124–131*

**ЗА РУБЕЖОМ**

# ПАНДЕМИЯ COVID-19 КАК КАТАЛИЗАТОР ВИРТУАЛИЗАЦИИ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**© 2022 г. Т. А. Васильева**

*Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва*

*E-mail: tan-vas@mail.ru*

Поступила 20.01.2022 г.

***Аннотация.*** В последние годы представительные органы предпринимали определенные меры по развитию информационных технологий, однако виртуализация парламентской деятельности не рассматривалась в качестве приоритетной задачи. Именно пандемия COVID-19 способствовала внедрению дистанционного и гибридного режимов работы в парламентскую практику. В статье рассматривается, какие меры потребовалось предпринять для адаптации парламентской инфраструктуры и процедур, и какие перспективы существуют для использования этих режимов в парламентской деятельности.

***Ключевые слова:*** парламент, парламентские процедуры, дистанционный и смешанный режимы, пандемия COVID-19.

***Цитирование:*** *Васильева Т.А.* Пандемия COVID-19 как катализатор виртуализации парламентской деятельности // Государство и право. 2022. № 5. С. 124–131.

**DOI:** 10.31857/S102694520019767-4

# COVID-19 PANDEMIC AS A CATALYST FOR THE VIRTUALIZATION OF PARLIAMENTARY ACTIVITY

**© 2022 T. A. Vasilieva**

*Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow*

*E-mail: tan-vas@mail.ru*

Received 20.01.2022

***Abstract.*** In recent years, representative bodies have taken some measures to adopt IT solutions, but the virtualization of parliamentary activities was not considered a priority. It was the COVID-19 pandemic that contributed to the incorporation of remote and hybrid modes of operation in parliamentary practice. The article examines what measures had to be taken to adapt the parliamentary infrastructure and procedure and what are the prospects for the use of these modes in parliamentary activities.

***Key words:*** parliament, parliamentary procedures, remote and mixed regimes, COVID-19 pandemic.

***For citation:*** *Vasilieva, T.A. (2022).* Covid-19 pandemic as a catalyst for the virtualization of parliamentary activity // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 124–131.

**Введение.** COVID-19 рассматривается в литературе как «ползучий» кризис, обусловленный новыми комплексными вызовами[1], стресс-тест для демократической системы правления[2]. По мере своего распространения он стал играть роль своеобразного диагностического средства по выявлению проблем в функционировании политических и правовых институтов[3]. При этом пандемия позволила исследовать меры реагирования, предпринятые государствами.

В силу многочисленности депутатского корпуса и аппарата, необходимости поддерживать постоянные контакты с избирателями и институтами гражданского общества парламенты государств в наибольшей степени ощутили влияние пандемии, существенно ослабившей все их полномочия. Несмотря на это, большинство представительных учреждений продолжили свою работу в условиях чрезвычайной ситуации. Как показало исследование деятельности высших представительных органов в 159 государствах, проведенное израильскими и французскими учеными в марте–апреле 2020 г., решения о приостановлении или ограничении деятельности парламентов в ряде стран (Гамбия, Замбия, Лесото, Сербия) были обусловлены политическими причинами, а не уровнем заболеваемости. А ключевым фактором для продолжения работы парламентов в условиях распространения коронавируса стало использование новых технологий[4].

Традиционно парламенты не рассматриваются в качестве лидеров в области применения информационных технологий, хотя в последние годы они предпринимали определенные меры по модернизации своей деятельности. Основные усилия были направлены на развитие связей с избирателями и расширение транспарентности в деятельности представительных учреждений. Так, Палата депутатов Бразилии с 2008 г. развивала электронную платформу для участия граждан в законодательном процессе – портал *e-Democracia*. К 2018 г. все парламенты имели официальные сайты, и улучшения в их деятельности касались преимущественно распространения информации и представления в более доступном формате электронных документов[5].

Именно пандемия сделала *IT*-технологии более видимыми в деятельности парламентов[6], открыла окно возможностей для процесса информационного обновления парламентов, которые до последнего времени были привержены процедурному традиционализму[7]. К концу 2020 г. 65% парламентов проводили заседания своих комитетов и 33% – пленарные заседания в удаленном режиме; 10% представительных учреждений использовали в своей деятельности технологии, основанные на искусственном интеллекте, 6% – новые технологии в сфере разработки законопроектов[8]. Таким образом, в условиях чрезвычайной ситуации под влиянием внешних факторов представительные учреждения стали достаточно оперативно внедрять в свою деятельность те режимы работы, которые ранее применять не планировали или планировали применять в отдаленной перспективе.

В изменившихся условиях потребовалось осуществить определенные меры технологического характера, чтобы адаптировать парламентскую инфраструктуру и процедуры к значительным объемам работы в дистанционном режиме, повысить грамотность депутатов и сотрудников аппарата в области цифровых технологий, «вписать» дистанционный и гибридный режимы в действующее правовое регулирование.

**Технологические и организационные проблемы, связанные с виртуализацией парламентской деятельности.** К началу пандемии число представительных учреждений, способных осуществлять парламентскую деятельность в дистанционном режиме, было относительно невелико. Большинство парламентов стали использовать платформы, применяемые в частном секторе *(Zoom, Teams, WebEX, Jitsi)*, которые в должной мере не обеспечивали безопасность и транспарентность парламентских процедур, гарантии прав депутатов.

---

[1] См.: *Boin A., Lodge M., Luesink M.* Learning from the COVID-19 Crisis: An Initial Analysis of National Responses // Policy Design and Practice. 2020. Vol. 3. Iss. 3. P. 189, 190.

[2] См.: *Guasti P.* The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe. The Rise of Autocracy and Democratic Resilience // Democratic Theory. 2020. Vol. 7. Iss. 2. P. 48.

[3] См.: *Hughes G.* Legal Regimes under Pandemic Conditions: A Comparative Anthropology // Journal of Legal Anthropology. 2020. Vol. 4. Iss. 1. Summer. P. 71, 72.

[4] См.: *Waismel-Manor I., Bar-Siman-Tov I., Rozenberg O., etc.* Covid-19 and Legislative Activity: A Cross-National Study. P. 6, 11, 12 // SSRN. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3641824# (дата обращения: 09.08.2021).

[5] См.: World e-Parliament Report 2018. Geneva, 2018. P. 21, 23, 36.

[6] См.: *White H.* How Could a Virtual Parliament Work? P. 1, 2 // Institute for Government Insight. 2020, April. URL: https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/ default/files/publications/virtual-parliament.pdf (дата обращения: 14.11.2021).

[7] *Mencarelli A.* Parliaments Facing the Virtual Challenge: A Conceptual Approach for New Models of Representation. P. 2 // Parliamentary Affairs. Published 1 October 2021. URL: https://academic.oup.com/pa/advance-article/doi/10.1093/pa/gsab052/6379053 (дата обращения: 14.01.2022).

[8] Шестой доклад Межпарламентского союза об электронном парламенте базируется на информации, полученной от 116 палат парламентов из 91 страны и фокус-группы из 49 членов парламентов (см.: World e-Parliament Report 2020. Geneva, 2021. P. 5, 6, 16).

Следует отметить, что 37% парламентов, использовавших режим видеоконференции на пленарных заседаниях, и 45% парламентов, применявших данный режим на заседаниях комитетов, выбрали в качестве платформы *Zoom*[9]. Эта платформа обеспечивает возможность участия в заседании до 1000 человек, включая гостей, их регистрацию и аутентификацию, прямую трансляцию в *YouTube* и *Facebook Live*, запись заседаний, синхронный перевод[10].

Новые условия парламентской деятельности требовали наличия высокоскоростного Интернета с надежным и безопасным соединением, в т.ч. с теми депутатами и работниками аппарата, которые перешли на дистанционный режим работы; обеспечения быстрого доступа к электронным документам; разработку надежной системы идентификации членов парламента в виртуальном пространстве.

Согласно Докладу об электронном парламенте 2018 г. ¾ участвовавших в опросе депутатов рассматривали в качестве наиболее важного средства коммуникации электронную почту, и каждый пятый опрошенный отмечал отсутствие необходимой квалификации для участия в мероприятиях *online*[11]. Необходимо было повышать компьютерную грамотность и сотрудников аппарата. Так, после введения дистанционного режима постоянные секретари комитетов Национального собрания Эквадора прошли обучение, как применять режим видеоконференции, модерировать дистанционные заседания, передавать, обрабатывать и хранить информацию[12]. В 2020 г. ситуация значительно улучшилась: сотрудники аппарата 69% представительных учреждений и депутаты 55% парламентов уже могли работать удаленно. Вместе с тем половина из них сообщала, что депутатам потребовалось дополнительное обучение для работы с цифровыми документами, а 38% информировали Межпарламентский союз о фрустрации депутатов в связи с объемом *online*-коммуникации[13].

В ряде стран (Латвия, Эквадор, Чили) была разработана специальная инфраструктура для работы парламента в удаленном режиме. В Федеральном сенате Национального конгресса Бразилии используется Система дистанционного обсуждения (*Remote Deliberation System)* – технологическое решение для проведения обсуждений и голосований по определенным вопросам, которое должно применяться исключительно в период войн, социальных потрясений, общественных бедствий, пандемии, чрезвычайных эпидемиологических ситуаций, коллапса транспортной системы или в условиях форс-мажора, препятствующих или делающих невозможным проведение заседаний в здании Национального конгресса или в другом месте (ст. 1 Постановления № 7 2020 г. Руководящего комитета, учредившего Систему дистанционного обсуждения в Бразильском Федеральном Сенате)[14]. Эта система базируется на платформе, обеспечивающей проведение парламентских дебатов с использованием видео- и аудиоматериалов и отвечающей следующим требованиям: работа на мобильных коммуникационных платформах или компьютерах, подключенных к Интернету; двухэтапная аутентификация членов парламента; одновременное соединение до 600 участников; запись всех дебатов и безопасная передача результатов голосования; предоставление председателю возможности давать слово и контролировать время выступлений, а подключенным сенаторам – просить о предоставлении слова; обеспечение возможности поименного и открытого голосования членов парламента с помощью буквенно-цифрового кода, предоставляемого только во время голосования; фиксация изображения сенаторов при нажатии кнопки для голосования; невозможность получения операторами, председателем, другими членами парламента и подключенными пользователями сведений о результатах голосования до его завершения; обеспечение возможности наблюдения за ходом сессии сотрудниками аппарата, законодательных и информационных консультативных структур, в первую очередь – телевидения и радио Сената (ст. 2). Как отмечал Генеральный секретарь Бюро Сената Л.Ф. Бандейра де Мелло, эта система, хотя и является совершенной и тщательно разработанной, объективно имеет определенные ограничения, поскольку для полноценных парламентских дебатов необходимы непосредственные личные контакты между членами палаты[15].

Пандемия способствовала расширению сотрудничества между национальными парламентами, а также между ними и международными

[9] См.: World e-Parliament Report 2020. P. 20.

[10] См.: Organizing Virtual Parliamentary Sittings // ParlAmericas. Published on May 1, 2020. URL: https://www.parlamericas.org/uploads/documents/Virtual_Sitting_May_1 _ENG.pdf (дата обращения: 10.11.2021).

[11] См.: World e-Parliament Report 2018. P. 39.

[12] См.: COVID-19 and Parliament's Role during a Pandemic. P. 6 // ParlAmericas. URL: http://parlamericas.org/uploads/documents/COVID19_and_Role_of_Parliaments_ENG.pdf (дата обращения: 28.11.2021).

[13] См.: World e-Parliament Report 2020. P. 76, 66.

[14] См.: Rule of the Steering Committee No. 7, of 2020 Establishes the Remote Deliberation System of the Brazilian Federal Senate // Technology Transfer Handbook. Remote Deliberation System of the Brazilian Federal Senate. Brasília, 2020. P. 32–34.

[15] См.: Virtual Parliamentary Sittings during the Covid-19 Pandemic. P. 3, 4 // ParlAmericas. URL: https://www.parlamericas.org/uploads/documents/Virtual_Sitting_May_1_ ENG.pdf (дата обращения: 28.11.2021).

организациями. В 2020 г. 69% представительных учреждений отмечали, что получали поддержку извне, в т.ч. 44% – от других парламентов. Центр парламентских инноваций Международного парламентского союза в качестве механизмов сотрудничества использовали сетевые региональные и тематические хабы. Так, хаб открытых данных, размещенный в Бразильской палате депутатов, превратился в центр по рассмотрению возникающих в парламентах технических вопросов и их решению. Европейский центр парламентских исследований и развития открыл специальный ненапряженный канал (*Slack channel*), позволяющий европейским парламентам обмениваться идеями и задавать вопросы[16].

**Правовые аспекты виртуализации парламентских процедур.** Проведение заседаний палаты или комитетов в удаленном режиме обеспечивает непрерывность в деятельности парламента, позволяет, не сокращая количество участников заседаний, обеспечивать демократическое представительство. Вместе с тем для ведения дистанционного или гибридного режима недостаточно адаптации технологической инфраструктуры, необходимы определенные правовые преобразования, которые должны быть одобрены различными политическими силами, представленными в парламенте.

В ряде стран возникают проблемы в связи с тем, что существенные аспекты парламентской деятельности регулируются на конституционном уровне. В качестве примера можно привести положения учредительного акта Австралии. Парламент данного государства должен заседать по месту нахождения правительства (ч. 3 ст. 125). Для кворума требуется присутствие на заседании не менее одной трети состава Сената и Палаты представителей (ст. 22 и 39). Участие в заседаниях является обязательным для членов парламента, поскольку их мандат признается вакантным в случае отсутствия на заседаниях палаты свыше двух месяцев подряд, если палата не давала на это согласие (ст. 20 и 38).

По мнению проф. А. Туми из Сиднейского университета, для введения дистанционного режима не требуется изменение Конституции, достаточно корректировки актов нижестоящего уровня, поскольку толкование учредительного акта в Австралии традиционно осуществляется с учетом изменений обстоятельств и технологий. Требования ст. 125 будут соблюдены, если председательствующий и по крайней мере один из министров будут находиться во время заседания в Доме парламента, а остальные члены палаты подключатся к заседанию в дистанционном режиме. Положения ст. 20 и 38 не препятствуют участию в заседании удаленно с разрешения палаты, а в ст. 22 и 39 предусмотрена возможность изменения кворума по решению представительного учреждения («если иное не предусмотрено парламентом»). Кроме того, в регламентах Палаты представителей (ст. 235 b) и Сената (ст. 30) допускаются заседания комитетов в смешанном режиме. Так, комитеты Палаты представителей могут использовать визуальную и аудиосвязь для общения со своими членами и свидетелями, не присутствующими на заседаниях. В этих случаях члены комитета и свидетели должны иметь возможность выступать и слушать друг друга в режиме реального времени вне зависимости от места их нахождения[17].

В Шестом докладе об электронном парламенте отмечается, что введение удаленного голосования предполагает внесение изменений в конституции или иные нормативные правовые акты (в 16% стран – для проведения заседаний палат, в 8% – заседаний комитетов) либо в акты парламента (в 44% государств – для проведения заседаний палат, в 32% государств – заседаний комитетов)[18]. Выбор необходимых правовых инструментов обусловлен спецификой регулирования и тактическими соображениями. Так, в Испании в регламентах обеих палат была предусмотрена возможность голосования отдельных депутатов или сенаторов в удаленном режиме в случае заболеваний, беременности, отпуска по уходу за ребенком любого из родителей (ст. 82 Регламента Конгресса депутатов, ст. 92 Регламента Сената). При этом члены парламента, которым разрешено проголосовать удаленно рассматриваются как присутствующие на заседании (ст. 79 Регламента Конгресса депутатов и ст. 92 Регламента Сената). Соответствующие положения были включены в Регламент Конгресса депутатов в 2011 г., в Регламент Сената – в 2013 г. Бюро каждой из палат одобрило резолюцию об осуществлении голосования в дистанционном режиме[19].

[16] См.: World e-Parliament Report 2020. P. 30, 70.

[17] См.: *Twomey A.* A virtual Australian Parliament is possible – and may be needed – during coronavirus pandemic // The Conversation. 24th March 2020. URL: https://theconversation.com/a-virtual-australian-parliament-is-possible-and-may-be-needed-during-the coronavirus-pandemic-134540 (дата обращения: 25.12.2021); *Aulby H.* Parliamentary sittings during the COVID-19 crisis. Briefing paper. 28 April 2020 // The Centre for Public Integrity. URL: https://publicintegrity.org.au/wp-content/uploads/2020/07/Briefing-paper-Parliamentary-sittings-during-COVID.pdf (дата обращения: 25.12.2021).

[18] См.: World e-Parliament Report 2020. P. 18.

[19] См.: Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, para el desarollo del procedimiento de votación telemática // Boletin Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie D. 25 de mayo de 2012. Núm. 97; Resolución de la Mesa del Senado, de 21 de noviembre de 2013, sobre desarollo del procedimiento de votación telemática en las sesione plenarias del Senado // Boletin Oficial de las Cortes Generales. Senado. 22 de noviembre de 2013. Núm. 271.

Для удаленного голосования депутат или сенатор должен обратиться в бюро палаты с письменным ходатайством, обосновав невозможность участия в голосовании на заседании палаты и указав, в течение какого времени он не сможет осуществлять свои полномочия в обычном режиме. В решении бюро указываются конкретные пункты повестки дня, в отношении которых может проголосовать член парламента, и время проведения голосования, которое не должно завершаться позднее, чем за час до начала голосования в палате. Так как удаленное голосование проводится до рассмотрения соответствующего вопроса, то оно осуществляется только в отношении акта в целом, если не предполагается внесение в него изменений на заседании палаты. Такое голосование не может применяться для принятия законов со значительным числом поправок, поскольку заранее невозможно предвидеть время осуществления и его конкретное содержание.

Голосование осуществляется во внутренней сети Сената или Конгресса депутатов, однако способы идентификации голосующих и верификации их волеизъявления различаются. В Конгрессе депутатов используется электронная подпись, а аппарат подтверждает личность и волеизъявление депутата посредством телефонного звонка до завершения голосования. Сенатор входит в систему, указывая имя и пароль, после этого на его телефон приходил *sms* со специальным кодом, который действует в течение 15 минут. При подсчете голосов председатель палаты суммирует все голоса, в т.ч. проголосовавших удаленно[20].

В период пандемии с согласия партийных групп, представленных в парламенте, голосование в удаленном режиме было распространено на всех членов парламента посредством расширительного толкования понятия заболевания (в качестве такового рассматривалась возможность заразиться вирусом COVID-19). При этом в Конгрессе депутатов использовалась упрощенная процедура доступа к внутренней сети, но по-прежнему требовалась телефонная проверка осуществления голосования. Дистанционное голосование использовалось для принятия решений, предполагающих альтернативу (да или нет). В частности, первое удаленное голосование всей палаты в марте 2020 г. проводилось для санкционирования провозглашенного Правительством чрезвычайного положения и одобрения декретов-законов[21].

В некоторых государствах решения о применении дистанционных режимов принимались без внесения изменений в регламенты палат на основе политических соглашений между парламентскими партиями (Португалия, Италия). В Португалии Ассамблея Республики продолжила заседать в обычном режиме, однако депутаты, объективно испытывающие трудности с прибытием в Лиссабон – представители автономных областей (Азорские острова и Мадейра), а также граждан, проживающих за рубежом, могли принимать участие в заседаниях комитетов в режиме видеоконференции. Следует отметить, что Законодательная ассамблея Мадейры в отличие от национального парламента внесла изменения в свой регламент (Резолюция № 16-A/2020/M от 30 апреля 2020 г.), в соответствии с которыми комиссии Ассамблеи могли заседать в удаленном режиме, используя адекватные технологические средства. А Законодательная ассамблея Азорских островов пошла еще дальше и стала проводить заседания палаты в удаленном режиме, не внося изменений в регламент. При этом она воспользовалась признаваемой в доктрине т.н. «лазейкой исключительности», в соответствии с которой решение признавалось законным в силу чрезвычайности обстоятельств, необходимости обеспечения непрерывности в деятельности законодательного органа и отсутствия в регламенте необходимых предписаний[22].

Изменения, связанные с виртуальной деятельностью, сравнительно редко принимались на конституционном или законодательном уровнях. Это обусловлено усложненной процедурой принятия учредительных актов и ограничением законодательной деятельности в период пандемии неотложными вопросами, непосредственно связанными с противодействием распространению заболеваемости и сохранением экономики. Кроме того,

[20] См.: *Diaz Crego M., Mańko R.* Parliaments in Emergency Mode. How Member States' Parliaments Are Continuing with Business during the Pandemic. European Parliament Briefing. 24.04.2020 // European Parliamentary Research Service. URL: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)649396 (дата обращения: 21.12.2021).

[21] См.: *Cerbone Ch., Russo A.* Il Parlamento durante l'emergenza coronavirus: alcuni spunti di caso spagnolo // Dirittifondamentali.it. 2020. Fasc. 2. P. 86–104. URL: https://dirittifondamentali.it/2020/05/04/il-parlamento-durante-lemergenza-coronavirus-alcuni-spunti-dal-caso-spagnolo/ (дата обращения: 12.01.2022); Camera dei deputati. Servizio Studi. XVIII Legislatura. Documentazione e ricerche. Lo svolgimento delle funzioni dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo durante l' emergenza COVID-19. Elementi di diritto comparato. 15 maggio 2020. P. 14. URL: https://www.giuseppebrescia.it/wp-content/uploads/2020/05/VOTO-A-DISTANZA-SCHEDA-COMPARATA-SERVIZIO-STUDI.pdf (дата обращения:18.11.2021).

[22] См.: *Loureiro J.C.* During the COVID-19 Pandemic the Parliament Did Not 'Revolutionize' its Functioning // Impact of the Health Crisis on the Functioning of Parliaments in Europe / Under the direction of E. Cartier, B. Ridard, G. Toulemonde. 2020. P. 97 // Robert Schuman Foundation. URL: https://www.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS_ Parliament.pdf (дата обращения: 19.11.2021).

дистанционные меры изначально рассматривались как временные. Вместе с тем некоторые государства внесли изменения в конституции (Чили) и законодательство (Эквадор). В большинстве стран вносили коррективы в регламенты палат[23] и (или) разрабатывали специальные акты парламента, непосредственно посвященные дистанционной парламентской деятельности[24].

Правовые акты одних представительных учреждений предусматривали введение дистанционного режима только на период действия пандемии (Мексика), другие – на постоянной основе (Румыния, Польша). При этом такой режим мог применяться и в иных обстоятельствах: Бельгия – в случае исключительной ситуации, угрожающей здоровью населения; Румыния – в условиях эпидемии, пандемии, чрезвычайной ситуации природного характера, актов терроризма; в Перу – в обстоятельствах, препятствующих нормальному функционированию Конгресса Республики.

Большинство парламентов распространило удаленный режим только на определенные аспекты своей деятельности – заседания комитетов[25] или палат[26], осуществление голосования[27]. Так, в Канаде в удаленном режиме работали три комитета Сената и шесть комитетов Палаты общин, специальный комитет по вопросам COVID-19, а также комитет всей палаты, в заседании которого участвовало до 300 членов парламента[28]. Во многих странах предусматривалась возможность проведение заседаний и в смешанном (очно-заочном) режиме[29].

Данные Европейского центра парламентских исследований и документации позволяют проследить динамику распространения удаленного режима в парламентах европейских государств в период пандемии. В марте 2020 г. заседания палат могли проводиться в дистанционном режиме только в одной стране (Финляндия), заседаний комитетов – в семи (Хорватия, Чехия, Швейцария, Литва, Финляндия, Эстония, Дания), участие в голосовании в удаленном режиме допускалось только в Испании[30]. К февралю 2021 г. наметились достаточно существенные изменения[31]: уже в 15 странах могли проводиться пленарные заседания в дистанционном или смешанных режимах[32].

Согласно докладу об электронном парламенте в 2018 г. только парламенты Испании и Парагвая допускали по уважительным причинам голосование отдельных депутатов в удаленном режиме на пленарных заседаниях[33], а к февралю 2021 г. удаленное голосование допускалось в той или иной форме на пленарных заседаниях в 14 государствах[34], в комитетах – в 16 странах[35]. Ранее других стали использовать современные технологии для удаленного голосования парламенты Бразилии, Испании, Чили.

Проведение заседаний в дистанционном и смешанном режимах вызывает неоднозначную реакцию. Одни авторы полагают, что пандемия придает новые импульсы парламентскому контролю, который осуществляется преимущественно на уровне комитетов в рамках менее формализованных процедур, поскольку присутствие на заседаниях становится менее обременительным как для самих депутатов, так и представителей исполнительной власти[36]. Другие называют слушания в дистанционном режиме «насмешкой над парламентским контролем», поскольку такой формат не позволяет обеспечить необходимый уровень «давления» на лицо, вызванное в парламент, и является для него слишком комфортным[37].

---

[23] Бельгия, Соединенное Королевство, ФРГ, Польша, Румыния, Аргентина, Перу, Венесуэла.

[24] ЮАР, Бразилия, Колумбия, Эквадор (Сенат), Парагвай (Сенат).

[25] Норвегия, Финляндия, Канада, Австралия, Новая Зеландия, Франция, Нидерланды.

[26] Соединенное Королевство, Румыния, Польша, Эквадор, Чили.

[27] Испания, Польша Бразилия.

[28] См.: Virtual Parliamentary Sittings during the Covid-19 Pandemic. P. 6.

[29] Соединенное Королевство, ЮАР, Испания, Польша, Румыния, Чили (см.: *Sciannella L.G.* La crisi pandemica da COVID-19 e la “trasformazione digitale” dei Parlamenti. Un’analisi comparata. DPCE online. 2020/2. Vol. 43 // DPCE online. URL: http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1026 (дата обращения: 18.09.2021)).

[30] См.: National Parliament Procedures Following COVID-19. Spotlight on Parliaments in Europe. 2020. No. 27 // European Parliament. Relations with National Parliaments. URL: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226105/WEB_No.27_National_Parliaments_procedures_following_COVID-19.pdf (дата обращения: 25.08 2021).

[31] См.: State of COVID-19 Measures in Parliaments. Spotlight on Parliaments in Europe. 2021. No. 33 // European Parliament. Relations with National Parliaments. URL: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238051/No.33 State of COVID-19 measures in Parliaments 150221.pdf (дата обращения: 25.08 2021).

[32] Андорра, Бельгия, Болгария, Соединенное Королевство, Испания, Латвия, Литва, Польша, Португалия, Румыния, Словения, Финляндия, Хорватия, Черногория, Эстония.

[33] См.: World e-Parliament Report 2018.

[34] Бельгия, Болгария, Соединенное Королевство, Греция, Испания, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словения, Финляндия, Хорватия, Черногория, Эстония.

[35] Албания, Андорра, Бельгия, Соединенное Королевство, ФРГ, Греция, Латвия, Литва, Норвегия, Молдова, Португалия, Румыния, Швеция, Финляндия, Хорватия, Эстония.

[36] *Mencarelli A.* Op. cit. P. 10.

[37] См.: *Derosier J-P., Toulemonde G.* The Parliament on Life Support P. 39 // Impact of the Health Crisis on the Functioning of Parliaments in Europe / Under the direction of E. Cartier, B. Ridard, G. Toulemonde. 2020. P. 90–99 // Robert Schuman Foundation. URL: https://www.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS_Parliament.pdf (дата обращения: 19.11.2021).

В ряде государств (Норвегия, Новая Зеландия) признается, что проведение заседаний комитетов в удаленном режиме способствовало большей транспарентности в их деятельности и доступности для общественного контроля. В Новой Зеландии заседания специального Комитета по реагированию на эпидемии транслируются в живом эфире на парламентском вебсайте, на странице парламента в *Facebook*, по нескольким цифровым телевизионным каналам и по радио. Запись заседания может быть предоставлена и впоследствии по просьбе лица. Соответствующий Комитет был создан в парламенте 25 марта 2020 г. для осуществления контроля в отношении действий правительства в связи с пандемией. В его состав входят 11 человек, из которых 6 человек – представители оппозиции, а председатель Комитета – ее лидер в парламенте[38].

Наибольшие споры вызывает проведение голосования в удаленном режиме в связи с возможностью нарушения тайны голосования, конфиденциальности члена парламента или подмены голосующего, даже при наличии современной инфраструктуры. В связи с этим в Суринаме основная работа над законодательством осуществлялась в удаленном режиме, но на короткий период времени депутаты собирались очно для осуществления голосования[39].

**Заключение.** В условиях пандемии COVID-19 было необходимо предпринимать безотлагательные меры, а присутствие членов парламента на заседаниях создавало угрозу их здоровью и безопасности. Виртуализация помогла обеспечить осуществление полномочий парламента в рамках демократической системы правления, наладить новые формы взаимодействия с представительными органами регионального и местного уровня, институтами гражданского общества[40]. Введение дистанционного режима было вынужденной мерой, обусловленной чрезвычайными обстоятельствами, которая не могла заменить традиционные формы реализации парламентских полномочий. Вместе с тем именно благодаря введению этого режима парламенты при наличии препятствий объективного характера смогли продолжить свою работу, обеспечить возможности участия для всех своих членов, восстановить информационные каналы связи с органами государственной власти и гражданским обществом, наладить процесс принятия законопроектов, хотя и в рамках ускоренной и упрощенной процедуры, и парламентский контроль, обеспечить в том или ином объеме формы общественного контроля над деятельностью парламента и правительства[41]. Обсуждая опыт законодательной модернизации в своих государствах, представители парламентов ряда стран Латинской Америки рассматривали введение дистанционного режима как серьезный технологический вызов и одновременно возможность модернизации и адаптации к современной информационной экосистеме[42].

Цифровизация постепенно внедряется в парламентскую культуру. В 2020 г. 76% парламентов, применявших дистанционный режим, планировали его использовать в том или ином объеме по завершении пандемии[43]. В частности, речь идет о возможности внесения законопроектов, вызове свидетелей и экспертов на заседания парламентских комитетов, подключении представителей гражданского общества к трансляции заседаний в удаленном режиме. Вместе с тем расширение работы парламентов в дистанционном режиме все еще представляется проблематичным, поскольку во многих странах прочно укоренились традиции неформального общения в парламентских коридорах[44].

## REFERENCES


1. *Aulby H.* Parliamentary sittings during the COVID-19 crisis. Briefing paper. 28 April 2020 // The Centre for Public Integrity. URL: https://publicintegrity.org.au/wp-content/uploads/2020/07/Briefing-paper-Parliamentary-sittings-during-COVID.pdf (accessed: 25.12.2021).
2. *Boin A., Lodge M., Luesink M.* Learning from the COVID-19 Crisis: An Initial Analysis of National Responses // Policy Design and Practice. 2020. Vol. 3. Iss. 3. P. 189, 190.
3. *Cerbone Ch.*, *Russo A.* Il Parlamento durante l'emergenza coronavirus: alcuni spunti di caso spagnolo // Dirittifondamentali.it. 2020. Fasc. 2. P. 86–104. URL: https://dirittifondamentali.it/2020/05/04/il-parlamento-durante-lemergenza-coronavirus-alcuni-spunti-dal-caso-spagnolo/ (accessed: 12.01.2022).
4. COVID-19 and Parliament's Role during a Pandemic. P. 6 // ParlAmericas. URL: http://parlamericas.org/


[38] См.: COVID-19: What is the Epidemic Response Committee? // New Zealand Parliament. Pāremata Aotearoa. URL: https:// https://www.parliament.nz/mi/get-involved/features/covid-19-what-is-the-epidemic-response-committee/ (дата обращения: 22.11. 2021).

[39] См.: Virtual Parliamentary Sittings during the Covid-19 Pandemic. P. 7.

[40] См.: *Mencarelli A.* Op. cit. P. 8–10.

[41] См. подр.: *Morden M.*, *Thomas P. EJ.* Towards a Virtual Parliament: Design choices and democratic values // The Samara Centre for Democracy. Published on May 1, 2020. URL: https://www.samaracanada.com/democracy-monitor/towards-a-virtual-parliament (дата обращения: 14.01.2020).

[42] См.: Legislation Modernization Experiences in Latin America. P. 3 // ParlAmericas. URL: http://parlamericas.org/uploads/documents/Northern_Triangle_report_eng.pdf (дата обращения: 10.11.2022).

[43] См.: World e-Parliament Report 2020. P. 18.

[44] См.: *Williamson A.* Last Word Virtual Members: Parliaments During the Pandemic // Political Insight. 2020, June. P. 40. URL: https://journals.sagepub.com/doi/ pdf/ 10.1177/2041905820933376 (дата обращения: 08.12.2021).

uploads/documents/COVID19_and_Role_of_Parliaments_ENG.pdf (accessed: 28.11.2021).

5. COVID-19: What is the Epidemic Response Committee? // New Zealand Parliament. Pāremata Aotearoa. URL: https://www.parliament.nz/mi/get-involved/features/covid-19-what-is-the-epidemic-response-committee/ (accessed: 22.11. 2021).
6. *Derosier J-P., Toulemonde G.* The Parliament on Life Support P. 39 // Impact of the Health Crisis on the Functioning of Parliaments in Europe / Under the direction of E. Cartier, B. Ridard, G. Toulemonde. 2020. P. 90–99 // Robert Schuman Foundation. URL: https://www.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS_Parliament.pdf (accessed: 19.11.2021).
7. *Diaz Crego M., Mańko R.* Parliaments in Emergency Mode. How Member States' Parliaments Are Continuing with Business during the Pandemic. European Parliament Briefing. 24.04.2020 // European Parliamentary Research Service. URL: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)649396 (accessed: 21.12.2021).
8. *Guasti P.* The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe. The Rise of Autocracy and Democratic Resilience // Democratic Theory. 2020. Vol. 7. Iss. 2. P. 48.
9. *Hughes G.* Legal Regimes under Pandemic Conditions: A Comparative Anthropology // Journal of Legal Anthropology. 2020. Vol. 4. Iss. 1. Summer. P. 71, 72.
10. Legislation Modernization Experiences in Latin America. P. 3 // ParlAmericas. URL: http://parlamericas.org/uploads/documents/Northern_Triangle_report_eng.pdf (accessed: 10.11.2022).
11. *Loureiro J.C.* During the COVID-19 Pandemic the Parliament Did Not 'Revolutionize' its Functioning // Impact of the Health Crisis on the Functioning of Parliaments in Europe / Under the direction of E. Cartier, B. Ridard, G. Toulemonde. 2020. P. 97 // Robert Schuman Foundation. URL: https://www.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS_ Parliament.pdf (accessed: 19.11.2021).
12. *Mencarelli A.* Parliaments Facing the Virtual Challenge: A Conceptual Approach for New Models of Representation. P. 2, 8–10 // Parliamentary Affairs. Published 1 October 2021. URL: https://academic.oup.com/pa/advance-article/doi/10.1093/pa/gsab052/6379053 (accessed: 14.01.2022).
13. *Morden M., Thomas P. EJ.* Towards a Virtual Parliament: Design choices and democratic values // The Samara Centre for Democracy. Published on May 1, 2020. URL: https://www.samaracanada.com/democracy-monitor/towards-a-virtual-parliament (accessed: 14.01.2020).
14. National Parliament Procedures Following COVID-19. Spotlight on Parliaments in Europe. 2020. No. 27 // European Parliament. Relations with National Parliaments. URL: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226105/WEB_No.27_National_Parliaments_procedures_following_COVID-19.pdf (accessed: 25.08 2021).
15. State of COVID-19 Measures in Parliaments. Spotlight on Parliaments in Europe. 2021. No. 33 // European Parliament. Relations with National Parliaments. URL: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238051/No.33 State of COVID-19 measures in Parliaments 150221.pdf (accessed: 25.08 2021).
16. *Twomey A.* A virtual Australian Parliament is possible – and may be needed – during coronavirus pandemic // The Conversation. 24th March 2020. URL: https://theconversation.com/a-virtual-australian-parliament-is-possible-and-maybe-needed-during-the coronavirus-pandemic-134540 (accessed: 25.12.2021).
17. Virtual Parliamentary Sittings during the Covid-19 Pandemic. P. 3, 4, 6, 7 // ParlAmericas. URL: https://www.parlamericas.org/uploads/documents/Virtual_Sitting_May_1_ENG.pdf (accessed: 28.11.2021).
18. *Waismel-Manor I., Bar-Siman-Tov I., Rozenberg O., etc.* Covid-19 and Legislative Activity: A Cross-National Study. P. 6, 11, 12 // SSRN. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3641824# (accessed: 09.08.2021).
19. *White H.* How Could a Virtual Parliament Work? P. 1, 2 // Institute for Government Insight. 2020, April. URL: https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/virtual-parliament.pdf (accessed: 14.11.2021).
20. *Williamson A.* Last Word Virtual Members: Parliaments During the Pandemic // Political Insight. 2020, June. P. 40. URL: https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2041905820933376 (accessed: 08.12.2021).
21. World e-Parliament Report 2018. Geneva, 2018. P. 21, 23, 36, 39.
22. World e-Parliament Report 2020. Geneva, 2021. P. 5, 6, 16, 18, 20, 30, 66, 70, 76.

**Сведения об авторе**

**ВАСИЛЬЕВА Татьяна Андреевна** –
доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10
ORCID ID: 0000-0002-7294-1649
SPIN-код: 1101-6691

**Author's information**

**VASILIEVA Tatiana A.** –
Doctor of Law, associate Professor, chief researcher, Department of the Human Rights, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

*ГОСУДАРСТВО И ПРАВО, 2022, № 5, с. 132–141*
*STATE AND LAW, 2022, No. 5, pp. 132–141*

# ПРОБЛЕМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЕЙ В УСЛОВИЯХ БОРЬБЫ С ПАНДЕМИЕЙ COVID-19 В ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

**© 2022 г. А. И. Черкасов**

*Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва*

*E-mail: aligorch@yandex.ru*

Поступила в редакцию 17.11.2021 г.

***Аннотация.*** В статье рассматривается проблема взаимодействия органов публичной власти различных уровней в федеративных государствах в рамках борьбы с пандемией COVID-19. Анализируется опыт таких стран, как Австралия, Бразилия, Индия, США, Швейцария и ФРГ. Как показало развитие событий в рассматриваемых государствах, должный ответ на угрозу пандемии в федеративных государствах может быть в определенной степени затруднен с учетом характерной для них системы многоуровневого правления и непростых механизмов разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами. В то же время федеративная форма государственного устройства имеет и определенные преимущества, заключающиеся в возможности применения более гибкого и дифференцированного подхода к отдельным территориям и наличии сложившихся механизмов взаимодействия органов публичной власти различных уровней.

***Ключевые слова:*** пандемия COVID-19, стихийные бедствия, федерализм, разграничение полномочий, органы публичной власти, общественное здравоохранение, карантинная политика, муниципалитеты.

***Цитирование:*** *Черкасов А.И.* Проблема взаимодействия органов публичной власти различных уровней в условиях борьбы с пандемией COVID-19 в федеративных государствах // Государство и право. 2022. № 5. С. 132–141.

**DOI:** 10.31857/S102694520019863-0

# THE PROBLEM OF INTERACTION OF PUBLIC AUTHORITIES OF DIFFERENT LEVELS IN THE FIGHT AGAINST THE COVID-19 PANDEMIC IN FEDERAL STATES

**© 2022 A. I. Cherkasov**

*Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences 10, Moscow*

*E-mail: aligorch@yandex.ru*

Received 17.11.2021

***Abstract.*** The article deals with the problem of interaction of public authorities of different levels in federal states within the framework of the fight against the COVID-19 pandemic. The experience of such countries as Australia, Brazil, India, USA, Switzerland and Germany is analyzed. As the development of events in the countries under consideration showed, a proper response to the threat of a pandemic in federal states can be somewhat difficult taking into account their characteristic system of multilevel governance and complex mechanisms of delineation of powers between the federation and its subjects. At the same time, the federal form of the state structure has also certain advantages including the possibility of applying a more flexible and differentiated approach towards individual territories and the availability of the established mechanisms of interaction between public authorities of different levels.

***Key words:*** the COVID-19 pandemic, natural disasters, federalism, delineation of powers, public bodies, public health, quarantine policy, municipalities.

***For citation:*** *Cherkasov, A.I. (2022).* The problem of interaction of public authorities of different levels in the fight against the COVID-19 pandemic in federal states // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 132–141.

Во время пандемии COVID-19 в государствах были использованы разнообразные режимы и институты чрезвычайного положения, предполагавшие определенные изменения во взаимодействии органов публичной власти различных уровней с учетом сложившейся ситуации. Данные институты оказались приспособленными в большей степени к борьбе с внешними угрозами, террористическими атаками и (отчасти) стихийными бедствиями, не будучи в полной мере нацеленными на обеспечение безопасности в сфере общественного здравоохранения в силу, в первую очередь, фактического отсутствия соответствующей практики, которая, казалось бы, оставалась делом преимущественно минувших веков.

В период кризисов, вызванных инфекционными заболеваниями (пандемия COVID-19 в 2020–2021 гг.), стихийными бедствиями (ураган «Катрина» в США в 2005 г., лесные пожары в Австралии в 2019–2020 гг.) либо техногенными катастрофами (авария на атомной станции Фукусима в 2011 г. в Японии), для минимизации возникших последствий оказался необходимым «сильный межправительственный ответ»[1], скоординированные усилия органов публичной власти различных уровней. Развитие событий, однако, продемонстрировало, что такой ответ может быть в определенной степени затруднен в федеративных государствах с характерной для них системой многоуровневого правления и непростыми механизмами разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами. Не случайно отдельные американские исследователи признаются в том, что именно «федеративное устройство Соединенных Штатов осложнило принятие эффективных ответных мер, направленных на смягчение последствий пандемии COVID-19 в сфере как личной жизни, так и экономики»[2].

Практика также показала необходимость наличия законодательства, которое предусматривало бы незамедлительное принятие конкретных мер по противодействию возникшей угрозе, а также доверия населения к действующей системе органов публичной власти.

Во всех федеративных (да и унитарных) государствах не признающая административных границ пандемия COVID-19 оказалась серьезной общенациональной проблемой, «требующей гораздо большей межправительственной координации, чем это происходит в обычное время»[3]. Должное взаимодействие между органами публичной власти различных уровней удалось наладить, однако далеко не во всех федерациях. Это в первую очередь касается тех государств, где фактически отсутствовали координационные механизмы, способные обеспечить более или менее унифицированный ответ на возникшую угрозу.

В Бразилии, например, между президентом Ж. Болсонару и губернаторами штатов велись нескончаемые споры относительно мер, предпринимаемых для борьбы с пандемией COVID-19. Постоянные конфликты между федерацией и ее субъектами, а также муниципалитетами в рамках практикуемой главой государства достаточно конфронтационной модели межправительственных отношений в итоге способствовали ощутимому хаосу в сфере общественного здравоохранения. В литературе даже появился термин «федерализм Болсонару», характерными чертами которого являются минимальное участие федеральных властей в решении проблемы территориальных диспропорций и неравенства, отсутствие должной поддержки штатов со стороны федерального центра, практикующего иерархический подход к межправительственным отношениям и стремящегося к сугубо централизованному решению всех проблем, имеющих общенациональное значение[4].

В Индии же выявилась неадекватность задачам борьбы с пандемией COVID-19 действующего законодательства. В отсутствие специального закона о чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения был задействован не вполне подходящий для условий пандемии Закон о борьбе со стихийными бедствиями 2005 г.[5], в итоге пришлось объявить стихийным бедствием саму пандемию COVID-19. Подобный шаг был определен

[1] *Downey C.D., Myers W.M.* Federalism, Intergovernmental Relationships, and Emergency Response: A Comparison of Australia and the United States // American Review of Public Administration. 2020. Vol. 50. Issue 6–7. P. 526.

[2] *Williamson R.D., Morris J.C.* Lessons from the COVID-19 Pandemic for Federalism and Infrastructure: A Call for Action // Public Works Management & Policy. 2021. Vol. 26. Issue 1. P. 6.

[3] *Abrucio F.L., Grin E.J., Franzese C., etc.* Combating COVID-19 under Bolsonaro's Federalism: A Case of Intergovernmental Incoordination // Revista de Administracao Publica. 2020. Vol. 54. No. 4. P. 670.

[4] См.: ibid. P. 663.

[5] См.: The Disaster Management Act, 2005 // India Code. URL: https://www.indiacode.nic.in/handle/123456789/2045?locale=en (дата обращения: 10.10.2021).

юристами как «сомнительная мера», поскольку указанный Закон «совершенно не приспособлен для урегулирования чрезвычайных ситуаций в сфере общественного здравоохранения или борьбы с пандемиями»[6]. Штаты же действовали в соответствии с принятым еще во время британского колониального правления Законом об эпидемических заболеваниях 1897 г.[7], позволяющим правительствам штатов издавать указания, направленные на предотвращение распространения эпидемий.

В качестве примера достаточно успешной борьбы с пандемией COVID-19 можно привести Австралию. Эта страна имеет длительную историю т.н. «карантинной политики», определявшейся особенностями ее географического положения, стремлением сохранить достаточно уникальную местную флору и фауну и не допустить привнесения каких-либо инфекций и болезней извне. Подобная политика рассматривается в качестве важнейшего элемента становления австралийской нации как таковой и черпает свое начало еще с марта 1900 г., когда в Сиднее разразилась эпидемия бубонной чумы[8].

В Австралии действует Закон о биобезопасности 2015 г.[9], ч. 2 гл. 8 которого позволяет генерал-губернатору по инициативе Министра здравоохранения Австралии вводить чрезвычайное положение в области человеческой биобезопасности в случае создания угрозы или же причинения вреда здоровью человека в общенациональном масштабе. Подобный вид чрезвычайного положения был объявлен 18 марта 2020 г., что позволило незамедлительно предпринять ряд достаточно жестких ограничительных мер (включая фактическое закрытие границ, запрет передвижения между отдельными районами, а также захода круизных судов в австралийские порты).

Вслед за федерацией чрезвычайное положение было введено и ее субъектами на основе действующего на их территории законодательства об общественном здравоохранении и / или чрезвычайном положении. В штате Западная Австралия, например, такими законами были Закон о публичном здравоохранении 2016 г.[10] и Закон о чрезвычайном положении 2005 г.[11]

В условиях борьбы с пандемией COVID-19 был задействован механизм т.н. «исполнительного федерализма», который носит в Австралии весьма институциализированный характер. Главным звеном этого механизма является Совет австралийских правительств, созданный в начале 90-х годов прошлого века и состоящий из премьер-министра и глав правительств шести субъектов федерации и двух территорий.

В рамках Совета австралийских правительств действует система министерских советов (их всего 11), функционирующих на основе консенсуса и разрабатывающих рекомендации по различным направлениям правительственной политики. Один из таких советов занимается вопросами здравоохранения и состоит из глав департаментов здравоохранения различных уровней. При нем действуют также четыре главных комитета, наиболее значимым из которых представляется Главный комитет Австралии по здравоохранению, являющийся высшим органом по управлению чрезвычайными ситуациями, связанными с общественным здравоохранением. Он возглавляется главным санитарным врачом Австралии. В состав данного Комитета также входят главные санитарные врачи и отдельные сотрудники департаментов здравоохранения штатов и территорий.

Совет австралийских правительств, с учетом экстренной ситуации преобразованный 13 марта 2020 г. в Национальный кабинет, принимал все основополагающие решения, связанные с борьбой с пандемией, которые затем реализовывались в рамках отдельных юрисдикций (министрами здравоохранения, образования и т.п.). По оценкам юристов был, таким образом, «образован относительно эффективный межправительственный форум, который обеспечил координационное руководство, столь необходимое в период кризиса», и «внес должный элемент последовательности» в действия отдельных штатов и территорий, направленные на борьбу с COVID-19[12]. При этом Национальный кабинет отнюдь не является кабинетом в традиционном,

---

[6] *Bhatia G.* The Executive Emergency: India's Response to COVID-19 // Verfassungblog. 13 April 2020. URL: https://verfassungsblog.de/an-executive-emergency-indias-response-to-covid-19/ (дата обращения: 18.10.2021).

[7] См.: The Epidemic Diseases Act, 1897 // India Code. URL: https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/15942/1/epidemic_diseases_act%2C1897.pdf (дата обращения: 10.10.2021).

[8] О карантинной политике Австралии см. подр.: *Moloney K., Moloney S.* Australian Quarantine Policy: From Centralization to Coordination with Mid-Pandemic COVID-19 Shifts // Public Administration Review. 2020. Vol. 80. No. 4. P. 671–682.

[9] См.: Biosecurity Act, 2015 // Australian Government. Federal Register of Legislation. URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00303 (дата обращения: 06.11.2021).

[10] См.: Public Health Act, 2016 // Western Australian Legislation. URL: https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_13791_homepage.html (дата обращения: 08.11.2021).

[11] См.: Emergency Management Act, 2005 // Western Australian Legislation. URL: https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_2388_homepage.html (дата обращения: 08.11.2021).

[12] См.: *Tulich T., Rizzi M., McGaughey F.* Cooperative Federalism, Soft Governance and Hard Laws in Australia's State of Emergency // Verfassungblog, 10 April 2020. URL: https://verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-australia/ (дата обращения: 28.10.2021).

вестминстерском понимании этого термина, т.е. политическим институтом, функционирующим на основе принципов солидарности и коллективной ответственности. Национальный кабинет представляет собой межправительственный орган, и его члены несут ответственность перед девятью разными легислатурами.

Национальный кабинет разработал проекты двух базовых договоров, заключенных между федеральным правительством и субъектами федерации: «Национальное партнерство по противодействию COVID-19»[13] и «Национальное партнерство по уменьшению риска бедствий»[14]. Эти договоры предусматривают план совместных действий органов публичной власти различных уровней, в т.ч. и на ближайшую перспективу. В юридическом смысле они не являются обязательными для подписавших их сторон и носят рекомендательный характер, представляя собой своеобразные инструменты «мягкого правления»[15], позволяющие субъектам федерации проводить более гибкую политику в борьбе с пандемией COVID-19, принимая во внимание местные особенности.

Кроме того, в рамках федерального департамента внутренних дел Австралии был создан Национальный координационный механизм, посредством которого координировалась антикризисная деятельность правительств штатов и территорий по вопросам, выходящим за пределы непосредственной компетенции департаментов здравоохранения.

В сложившейся ситуации оставался как бы «в тени» сам австралийский парламент. Он заседал нерегулярно, преимущественно с целью законодательного оформления финансовой поддержки экономики и системы здравоохранения. Подобная ситуация в Австралии (как и в некоторых иных государствах, где парламент невольно отошел в борьбе с пандемией на второй план) подверглась определенной критике. Появился даже такой термин, как «маргинализация законодателей»[16], который обозначает расширение делегированного законодательства и ослабление парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти, порождающие ощутимый «демократический дефицит»[17]. Палаты австралийского парламента приостановили свои заседания на период с 23 марта по 11 августа 2020 г. и собирались лишь 8 апреля и 12–14 мая для рассмотрения законодательства по борьбе с COVID-19[18].

Правда, в качестве реакции на сложившуюся ситуацию верхняя палата австралийского парламента – Сенат – сформировала 8 апреля 2020 г. Временный комитет по COVID-19 для анализа действий австралийского правительства по борьбе с пандемией и осуществляемых в этих целях расходов. Данный Комитет, возглавленный сенатором от оппозиционной Австралийской лейбористской партии К. Галлахер, должен представить свой доклад палате не позднее 30 июня 2022 г.[19]

В отличие от Австралии в США органы публичной власти в условиях высокой степени политизации всей государственной системы и острого противоборства двух крупнейших политических партий (особенно в преддверии президентских выборов) продемонстрировали недостаточную степень готовности к противодействию столь масштабному распространению вируса и вызванному им кризису в области общественного здравоохранения. Как подчеркивает профессор Школы междисциплинарных глобальных исследований Университета Южной Флориды Дж. Э. Бентон, «американская демократическая система правления столкнулась с наибольшими испытаниями со времен Великой депрессии 1920–1930 годов»[20]. При всех возможностях федерального бюджета, государственная машина так и не смогла должным образом перенастроиться и эффективно отреагировать на сложившуюся чрезвычайную ситуацию, о чем, в частности, свидетельствует большое число зараженных и умерших.

Управление общественным здравоохранением в США представляется излишне децентрализованным, и принятие многих важных решений в данной сфере фактически отдается на откуп местным властям. В условиях пандемии COVID-19 это затруднило единый ответ на возникшую угрозу и привело к избыточному разнообразию

[13] См.: National Partnership on COVID-19 Response // Council of Australian Governments. URL: https://www.coag.gov.au/sites/default/files/communique/COVID-19%20National%20Partnership%20Agreement%20Updated%20April%202020.pdf (дата обращения: 12.10.2021).

[14] См.: National Partnership on Disaster Risk Reduction // Council of Australian Governments. URL: https://www.coag.gov.au/sites/default/files/communique/national-partnership-agreement-disaster-risk-reduction.pdf (дата обращения: 12.10.2021).

[15] *Tulich T., Rizzi M., McGaughey F.* Op. cit.

[16] *Wilkins R.* Federalism and the COVID-19 Crisis: An Australian Perspective // Forum of Federations. URL: http://www.forumfed.org/2020/04/roger-wilkins-federalism-and-covid-19/ (дата обращения: 28.10.2021).

[17] *Rizzi M., Tulich T.* The Australian Response to COVID-19: A Year in Review // Verfassungblog, 22 February 2021. URL: https://verfassungsblog.de/the-australian-response-to-covid-19-a-year-in-review/ (дата обращения: 28.10.2021).

[18] Ibid.

[19] О деятельности данного Комитета см. подр.: Senate Select Committee on COVID-19 // Parliament of Australia. URL: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/COVID-19/COVID19 (дата обращения: 08.11. 2021).

[20] *Benton J.E.* Challenges to Federalism and Intergovernmental Relations and Takeaway Amid the COVID-19 Experience // American Review of Public Administration. 2020. Vol. 50. Issue 6–7. P. 536.

использовавшихся карантинных режимов. Опыт США показал, что в период чрезвычайных ситуаций, когда необходимы лидирующая и координирующая роль со стороны федеральных властей и слаженное функционирование органов публичной власти, демократические достоинства федерализма могут оборачиваться и своей негативной стороной.

В американской литературе отмечается, что органы публичной власти различных уровней действовали весьма несогласованно не только в период пандемии COVID-19, но и в условиях случавшихся ранее стихийных бедствий (например, в 2005 г. во время урагана «Катрина»)[21]. Показательным в данном отношении является название вышедшей в 2020 г. монографии Д.Ф. Кеттла «Разъединенные Штаты Америки: почему федерализм не работает», автор которой считает, что система государственного устройства США демонстрирует свою хроническую неспособность эффективно справляться с кризисными ситуациями в условиях постоянно углубляющегося неравенства между отдельными субъектами федерации[22].

Важность лидирующей роли федеральных властей в борьбе с пандемией была, в частности, подчеркнута в выступлении губернатора штата Нью-Йорк А. Куомо, отметившего, что «границы штатов мало что значат для данного вируса»[23]. Федеральные власти, однако, заняли позицию своеобразного «резервного игрока», до определенного времени воздерживающегося от активных действий и находящегося в ожидании запроса о помощи со стороны штатов, что определило явно запоздалый ответ на возникшую эпидемиологическую угрозу.

Первый удар пандемии COVID-19 на себя приняли штаты и муниципалитеты, которые в отсутствие незамедлительной помощи со стороны федеральных властей достаточно быстро израсходовали имевшиеся у них резервы свободных больничных коек, запасы защитных масок, респираторов, медикаментов, приборов для проведения тестов на коронавирус. В создавшейся ситуации штатам и муниципалитетам оставалось уповать на хаотичные и слабо скоординированные лоббистские усилия в поисках дополнительных материальных ресурсов и финансовой поддержки. В итоге им пришлось активно конкурировать между собой в поисках таких ресурсов, что отнюдь не способствовало укреплению национального единства. В научной литературе даже появился термин «дарвинистский федерализм»[24], обозначающий государственное устройство, в рамках которого отдельные территориальные единицы вынуждены конкурировать друг с другом за свое существование.

В условиях чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения губернаторам, мэрам и иным должностным лицам приходится предпринимать необходимые действия, опираясь на находящиеся под их началом департаменты общественного здравоохранения, агентства по чрезвычайным ситуациям, а также государственные и частные учреждения здравоохранения – организации, которые порой не имеют сложившихся механизмов финансирования. Необходимые масштабные мероприятия зачастую превышают возможности органов власти штатов и особенно местного управления, что требует федерального вмешательства, меры которого осуществляются на более поздней стадии и то лишь при определенных обстоятельствах, в зависимости от вида объявленной чрезвычайной ситуации[25].

Имел в то же время место и позитивный опыт борьбы штатов с пандемией COVID-19, когда в отсутствие должной координирующей роли со стороны федерального центра и несмотря на конкуренцию отдельных территорий в поисках необходимых ресурсов расширялось межправительственное сотрудничество, особенно субъектов федерации, граничащих друг с другом. Весьма активно координировали свои действия по борьбе с COVID-19 (и в первую очередь предпринимаемые карантинные меры) власти штатов, расположенных на северо-востоке США, таких как Нью-Йорк, Нью-Джерси, Коннектикут и Пенсильвания. Затем к ним присоединились Род-Айленд, Делавэр и Массачусетс. Аналогичные координационные меры были также предприняты пятью штатами, расположенными на западном побережье страны, и семью штатами среднего Запада[26].

Свои действия согласовывали и органы публичной власти нижестоящих уровней, прежде всего графств и городов. Координации подлежали

---

[21] См.: *Downey C.D., Myers W.M.* Op. cit. P. 528.

[22] См.: *Kettl D.F.* The Divided States of America: Why Federalism Doesn't Work. Princeton, 2020.

[23] Цит. по: *Breuninger K., Feuer W., Higgins-Dunn N.* New York, New Jersey and Other Northeastern States Form Coronavirus Working Group to Decide When to Ease Restrictions // CNBC. URL: https://www.cnbc.com/2020/04/13/new-york-new-jersey-and-other-northeastern-states-form-coronavirus-working-group-to-decide-when-to-ease-restrictions.html (дата обращения: 12.10.2021).

[24] *Cook N., Diamond D.* A Darwinist Approach to Federalism: States Confront New Reality under Trump // Politico. URL: https://www.politico.com/news/2020/03/31/governors-trump-coronavirus-156875 (дата обращения: 12.10.2021).

[25] О различных видах чрезвычайной ситуации, предусмотренных законодательством США см. подр.: *Черкасов А.И.* Роль институтов чрезвычайного положения в противодействии пандемии COVID-19 в США // Studia Politoligiczne (Политологические исследования). 2020. Vol. 57. С. 188–201.

[26] См.: *Benton J.E.* Op. cit. P. 538.

в первую очередь такие меры, как организация социального дистанцирования, введение ограничений по передвижению, использование и сохранение имеющихся ресурсов[27].

Достоинства федеративного устройства ставились под сомнение и в Швейцарии, где даже задавался вопрос о том, «хорош ли вообще федерализм в эпоху пандемии?»[28]. Здесь обнаружилось отсутствие четкого юридического понимания того, как, собственно, должны разграничиваться полномочия органов публичной власти федерации и ее субъектов (кантонов) при наличии чрезвычайной ситуации, поскольку возникавшие в рамках швейцарского федерализма проблемы "традиционно решались посредством политических каналов, а не правовых механизмов»[29]. В Швейцарии так и не было создано никакого направляющего и координирующего органа по борьбе с коронавирусом, что определило значительные различия в тактике и стратегии борьбы с пандемией между субъектами швейцарской федерации и затруднило антикризисное управление в целом.

Система органов публичной власти Швейцарии по-разному функционировала во время различных «волн» коронавируса. На начальном этапе – в период «первой волны» – был объявлен мобилизационный режим чрезвычайной ситуации, в рамках которого ведущую роль играли федеральные органы власти. Все основные решения принимались единолично правительством Швейцарии (Федеральным советом), выступавшим в т.ч. и от лица кантонов. Этим решениям, как правило, предшествовали консультации с последними.

Как и в Австралии, в Швейцарии подверглась критике недостаточно активная роль парламента (Федерального собрания)[30], делегировавшего чрезвычайные полномочия Федеральному совету. Широкая парламентская дискуссия в итоге подменялась кулуарным обсуждением возникающих проблем семью членами последнего, что подвергалось критике местными экспертами[31]. В результате принимались не всегда верные решения.

После того, как ситуация в сфере общественного здравоохранения стала налаживаться, 19 июня 2020 г. были осуществлены определенные послабления и режим был изменен «с чрезвычайной ситуации» на «особую». Борьба с пандемией COVID-19 приняла более децентрализованный характер: полномочия кантонов были значительно расширены, а вмешательство со стороны федерального центра стало осуществляться только тогда, когда это требовалось по соображениям защиты общественного здравоохранения. Справиться со «второй волной» пандемии осенью 2020 г. оказалось намного сложнее, поскольку кантоны зачастую действовали несогласованно, исходя из собственного видения ситуации и преследуя собственные интересы.

Дальнейшее развитие событий показало, что швейцарский федерализм, по образному выражению специалистов в области публичного права Ф. Ульмана и О. Амманн, «является одновременно и благословением, и проклятьем»[32]. Кантоны смогли приспособиться к складывающейся на местах эпидемиологической ситуации, но оказались неспособными к сотрудничеству и должному согласованию своих действий в рамках «второй волны», что явилось для федерации серьезным «стресс-тестом».

В системе органов публичной власти Швейцарии в итоге нарушилась былая координация. Солидарность между кантонами в условиях кризисной ситуации ушла на второй план, что привело к частичному сворачиванию характерной для данной страны культуры политического компромисса и консультаций. Кантоны, правда, пытались осуществлять определенные координационные действия через Конференцию кантональных правительств (созданную в начале 70-х годов прошлого века)[33], но не всегда успешно.

Одним из проявлений сложившейся разбалансированной ситуации и следствием неспособности властей «приглушить транспортную мобильность граждан»[34] стал т.н. «магазинный туризм». В условиях неодинаковых карантинных мер, вводимых субъектами федерации, граждане начали мигрировать между кантонами в поисках наиболее благоприятных условий работы торговых

---

[27] О сотрудничестве органов публичной власти графств и городов в период пандемии см.: *Mallinson D.J.* Cooperation and Conflict in State and Local Innovation During COVID-19 // American Review of Public Administration. 2020. Vol. 50. Issue 6–7. P. 545, 546.

[28] *Майер А.* И снова вечный вопрос: может ли Швейцария позволить себе и дальше такой свободный федерализм? // Swissinfo.ch., 23 ноября 2020 г. URL: https://www.swissinfo.ch/rus/B8/46167784 (дата обращения: 11.11.2021).

[29] *Uhlmann F., Ammann O.* Switzerland and the COVID-19 Pandemic: A Look Back and a Look into the Future // Verfassungblog, 01 March 2021. URL: https://verfassungsblog.de/switzerland-and-the-covid-19-pandemic-a-look-back-and-a-look-into-the-future/ (дата обращения: 11.11.2021).

[30] Парламент принял Закон о COVID-19 лишь 25 сентября 2020 г.

[31] См.: *Uhlmann F., Ammann O.* Op. cit.

[32] Ibid.

[33] О деятельности Конференции кантональных правительств см. подр.: *Браун К.* Важность горизонтального и вертикального сотрудничества в Швейцарской конфедерации с точки зрения кантонов // Форум федераций. 2006. Вып. 5. № 2. С. 23, 24.

[34] *Майер А.* Указ. соч.

предприятий, что не способствовало борьбе с пандемией и уменьшению числа зараженных. Особо активные потоки внутренней торговой миграции осенью 2020 г. были зарегистрированы в регионе Женевского озера после того, как кантон Женева решил более активно бороться с пандемией, чем соседний кантон Во. Аналогичное может быть сказано и о жителях франкоязычного кантона Юра, которые, забыв былые распри, стали в массовом порядке наведываться в германоязычный кантон Берн, из которого Юра торжественно выделился в 1979 г.[35]

Более успешно с кризисной ситуацией в сфере общественного здравоохранения справлялась ФРГ, хотя и здесь высказывалось опасение, что федеративная форма государственного устройства тормозит борьбу с COVID-19[36]. Реакция органов публичной власти на пандемию в ФРГ базировалась на Федеральном законе о защите от инфекционных заболеваний от 20 июля 2000 г.[37], который наделяет полномочиями по кризисному управлению преимущественно земли (в лице их правительств) при поддержке и общей координации со стороны федерации.

Все предпринимавшиеся землями ограничительные меры предварительно согласовывались на федеральном уровне с целью их должной унификации. При этом ряд решений был принят землями в одностороннем порядке. Так, Мекленбург – Передняя Померания и Шлезвиг – Гольштейн закрыли свои границы, а Саар стал первой землей, закрывшей учебные заведения начального и среднего образования. По оценкам экспертов, данные действия никак не координировались ни с федерацией, ни с другими землями[38].

Важную общекоординационную функцию сыграли неоднократные совещания федерального канцлера А. Меркель с премьер-министрами земель, формально не предусмотренные Основным законом ФРГ 1949 г. Это даже дало лидеру оппозиционной Свободной демократической партии В. Кубицки возможность обвинить А. Меркель в стремлении укрепить вертикаль власти посредством узурпации административных полномочий, на которые она не имеет права, поскольку по Основному закону защита от инфекционных болезней входит в сферу ответственности земель[39]. Тем не менее именно на данных совещаниях вырабатывались общие принципы борьбы с пандемией COVID-19, которые реализовывались и конкретизировались непосредственно субъектами федерации. В самый разгар кризиса в марте 2020 г. в Федеральный закон о защите от инфекций были внесены поправки, направленные на повышение роли федерального министра здравоохранения (в частности, по установлению мер по контролю на границе), что дало необходимый «централизующий эффект».

В ФРГ еще до кризиса, связанного с пандемией COVID-19, шли дискуссии о том, не слишком ли децентрализованный характер носит германская федерация и не слишком ли много полномочий отдано земельным властям в свете новых угроз (терроризм, уязвимость базовой инфраструктуры, хакерские атаки и т.п.). Федеральный канцлер при этом даже непосредственно не руководит деятельностью федеральных министерств, а лишь определяет основные направления политики, т.е. провозглашает только общие руководящие принципы вместо принятия однозначных руководящих решений. Определенную дестабилизирующую роль в чрезвычайной ситуации может играть и борьба политических партий, которая способна негативно сказаться на деятельности коалиционных правительств, действующих на самых разных уровнях территориального устройства ФРГ.

Несмотря на высказываемые сомнения, в ФРГ пока отсутствует единое мнение относительно той степени децентрализации, которая могла бы считаться оптимальной с точки зрения борьбы с инфекционными заболеваниями. Одни специалисты выступают за более централизованную и унифицированную политику, другие считают, что к обеспечению безопасности в сфере общественного здравоохранения следует придерживаться более гибкого и демократического подхода[40]. При этом есть общее опасение относительно того, что германский «кооперативный» федерализм достаточно успешен в преодолении чрезвычайных ситуаций лишь до тех пор, пока всеми заинтересованными сторонами сохраняется готовность к разумному компромиссу. Подобный консенсус, однако, может быть нарушен, если возрастут экономические

[35] См.: *Майер А.* Указ. соч.

[36] См.: *Hallam M.* COVID: How Germany's Federal System Hampers the Fight Against the Pandemic // DW. 29.03.2021. URL: https://www.dw.com/en/covid-how-germanys-federal-system-hampers-the-fight-against-the-pandemic/a-55241135 (дата обращения: 08.11.2021).

[37] См.: Protection against Infection Act (Infektionsschutzgesetz, IfSG) // German Law Archive. URL: https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=2487 (дата обращения: 20.10.2021).

[38] См.: *Hegele Y., Schnabel J.* Federalism and the Management of COVID-19 Crisis: Centralisation, Decentralisation and (Non-) Coordination // Taylor & Francis Online, 02 February 2021. URL: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402382.2021.1873529 (дата обращения: 10.11.2021).

[39] См.: *Боссонг Р.* «Немецкая федерация» против пандемии // Dekoder. 29.04.2020. URL: https://www.dekoder.org/ru/gnose/nemeckaya-federativnost-merkel-corona (дата обращения: 27.10.2021).

[40] См.: там же.

издержки антикризисных мер и ослабеет их общественная поддержка, что способно внести дезинтеграционный элемент в федеративную систему.

Рассмотренный выше опыт борьбы с пандемией COVID-19 отдельных федеративных государств показал, что федеративная форма государственного устройства имеет как преимущества в противодействии угрозам, возникающим в сфере общественного здравоохранения, так и определенные недостатки. К преимуществам относятся возможность применения дифференцированного подхода к отдельным территориям с учетом конкретной ситуации, наличие сложившихся механизмов взаимодействия органов публичной власти различных уровней[41].

Так, определенный успех в борьбе с пандемией в ФРГ эксперты связывают с гибкостью германской федеративной системы и возможностью земель действовать относительно независимо друг от друга с учетом складывающейся ситуации и вводить в случае необходимости более жесткие ограничительные меры (как, например, это сделала Бавария)[42]. Причем эта гибкость сыграла свою позитивную роль и во время выхода из локдауна и постепенной отмены ограничений, когда «земли могли выбирать наиболее подходящую политику, принимая во внимание конкретный уровень заболеваемости на своей территории»[43]. Как считает германский исследователь Р. Боссонг, в кризисной ситуации «кажущийся трудоемким, скучным и чрезмерно сложным федерализм – при сохранении взаимного уважения и демократии – становится преимуществом, стабилизирующим политическую систему»[44].

В то же время существуют и определенные риски. В условиях свойственного федеративным государствам многоуровневого правления возможно недостаточно скоординированное и запоздалое реагирование на возникшую чрезвычайную ситуацию, разбалансированное функционирование различных звеньев механизма публичной власти, особенно если кризис накладывается на острое противоборство политических сил, соперничающих в борьбе за власть.

Связанный с пандемией COVID-19 кризис общественного здравоохранения способен стать весомым поводом для того, чтобы проанализировать и, возможно, пересмотреть некоторые процедуры и алгоритмы, лежащие в основе современных федеративных систем. Необходимо разработать такие механизмы реагирования на чрезвычайную ситуацию, в рамках которых оптимальным образом сочетались бы координирующая и унифицирующая роль самой федерации и самостоятельность ее субъектов, способных действовать с учетом региональной специфики. Опыт борьбы с распространением COVID-19 показал, что более успешно с пандемией справлялись те страны, где на федеральном уровне функционировал орган, принимавший наиболее важные решения и должным образом координировавший усилия органов публичной власти различных уровней.

В связанной с COVID-19 кризисной ситуации была также продемонстрирована необходимость оказания незамедлительной помощи местным властям в их первоначальных усилиях по борьбе с пандемией и запуска соответствующих общефедеральных механизмов. Ведь именно местный уровень управления (традиционно недофинансируемый) обладает наименьшими ресурсами в рамках действующей в федеративных и регионалистских государствах системы многоуровневого правления, будучи неспособным самостоятельно справляться с масштабными кризисами. Не случайно «наиболее эффективными в борьбе со стихийными бедствиями оказываются страны с вертикально интегрированными системами ответа на чрезвычайную ситуацию, активирующимися в условиях, когда местных усилий оказывается недостаточно»[45], такие, например, как Австралия, опыту по противодействию пандемии COVID-19 которой в данной статье было уделено значительное внимание.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ


1. *Боссонг Р.* «Немецкая федерация» против пандемии // Dekoder. 29.04.2020. URL: https://www.dekoder.org/ru/gnose/nemeckaya-federativnost-merkel-corona (дата обращения: 27.10.2021).
2. *Браун К.* Важность горизонтального и вертикального сотрудничества в Швейцарской конфедерации с точки зрения кантонов // Форум федераций. 2006. Вып. 5. № 2. С. 23, 24.
3. *Глигич-Золотарева М., Лукьянова Н.* Эффективность федеративного государства в условиях пандемии коронавируса // Федерализм. 2020. Т. 25. № 3. С. 165.
4. *Майер А.* И снова вечный вопрос: может ли Швейцария позволить себе и дальше такой свободный федерализм? // Swissinfo.ch., 23 ноября 2020 г. URL: https://www.swissinfo.ch/rus/B8/46167784 (дата обращения: 11.11.2021).


[41] См.: *Глигич-Золотарева М., Лукьянова Н.* Эффективность федеративного государства в условиях пандемии коронавируса // Федерализм. 2020. Т. 25. № 3. С. 165.

[42] См.: *Pelowski M.* Did Federalism Impact the Capacity for Public Health Policy Response to COVID-19? The Case of Germany // Citizenship, Rights and Cultural Belongings. Working Papers Series. No. 110, March 2021. P. 18.

[43] Ibid.

[44] *Боссонг Р.* Указ. соч.

[45] *Downey C.D., Myers W.M.* Op. cit. P. 529.

5. *Черкасов А.И.* Роль институтов чрезвычайного положения в противодействии пандемии COVID-19 в США // Studia Politoligiczne (Политологические исследования). 2020. Vol. 57. С. 188–201.
6. *Abrucio F.L., Grin E.J., Franzese C., etc.* Combating COVID-19 under Bolsonaro's Federalism: A Case of Intergovernmental Incoordination // Revista de Administracao Publica. 2020. Vol. 54. No. 4. P. 663, 670.
7. *Benton J.E.* Challenges to Federalism and Intergovernmental Relations and Takeaway Amid the COVID-19 Experience // American Review of Public Administration. 2020. Vol. 50. Issue 6–7. P. 536, 538.
8. *Bhatia G.* The Executive Emergency: India's Response to COVID-19 // Verfassungblog. 13 April 2020. URL: https://verfassungsblog.de/an-executive-emergency-indias-response-to-covid-19/ (дата обращения: 18.10.2021).
9. *Breuninger K., Feuer W., Higgins-Dunn N.* New York, New Jersey and Other Northeastern States Form Coronavirus Working Group to Decide When to Ease Restrictions // CNBC. URL: https://www.cnbc.com/2020/04/13/new-york-new-jersey-and-other-northeastern-states-form-coronavirus-working-group-to-decide-when-to-ease-restrictions.html (дата обращения: 12.10.2021).
10. *Cook N., Diamond D.* A Darwinist Approach to Federalism: States Confront New Reality under Trump // Politico. URL: https://www.politico.com/news/2020/03/31/governors-trump-coronavirus-156875 (дата обращения: 12.10.2021).
11. *Downey D.C., Myers W.M.* Federalism, Intergovernmental Relationships, and Emergency Response: A Comparison of Australia and the United States // American Review of Public Administration. 2020. Vol. 50. Issue 6–7. P. 526, 528, 529.
12. *Hallam M.* COVID: How Germany's Federal System Hampers the Fight Against the Pandemic // DW. 29.03.2021. URL: https://www.dw.com/en/covid-how-germanys-federal-system-hampers-the-fight-against-the-pandemic/a-55241135 (дата обращения: 08.11.2021).
13. *Hegele Y., Schnabel J.* Federalism and the Management of COVID-19 Crisis: Centralisation, Decentralisation and (Non-)Coordination // Taylor & Francis Online, 02 February 2021. URL: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402382.2021.1873529 (дата обращения: 10.11.2021).
14. *Kettl D.F.* The Divided States of America: Why Federalism Doesn't Work. Princeton, 2020.
15. *Mallinson D.J.* Cooperation and Conflict in State and Local Innovation During COVID-19 // American Review of Public Administration. 2020. Vol. 50. Issue 6–7. P. 545, 546.
16. *Moloney K., Moloney S.* Australian Quarantine Policy: From Centralization to Coordination with Mid-Pandemic COVID-19 Shifts // Public Administration Review. 2020. Vol. 80. No. 4. P. 671–682.
17. *Pelowski M.* Did Federalism Impact the Capacity for Public Health Policy Response to COVID-19? The Case of Germany // Citizenship, Rights and Cultural Belongings. Working Papers Series. No. 110, March 2021. P. 18.
18. *Rizzi M., Tulich T.* The Australian Response to COVID-19: A Year in Review // Verfassungblog, 22 February 2021. URL: https://verfassungsblog.de/the-australian-response-to-covid-19-a-year-in-review/ (дата обращения: 28.10.2021).
19. *Tulich T., Rizzi M., McGaughey F.* Cooperative Federalism, Soft Governance and Hard Laws in Australia's State of Emergency // Verfassungblog, 10 April 2020. URL: https://verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-australia/ (дата обращения: 28.10.2021).
20. *Uhlmann F., Ammann O.* Switzerland and the COVID-19 Pandemic: A Look Back and a Look into the Future // Verfassungblog, 01 March 2021. URL: https://verfassungsblog.de/switzerland-and-the-covid-19-pandemic-a-look-back-and-a-look-into-the-future/ (дата обращения: 11.11.2021).
21. *Wilkins R.* Federalism and the COVID-19 Crisis: An Australian Perspective // Forum of Federations. URL: http://www.forumfed.org/2020/04/roger-wilkins-federalism-and-covid-19/ (дата обращения: 28.10.2021).
22. *Williamson R.D., Morris J.C.* Lessons from the COVID-19 Pandemic for Federalism and Infrastructure: A Call for Action // Public Works Management & Policy. 2021. Vol. 26. Issue 1. P. 6.

## REFERENCES

1. *Bossong R.* "German Federation" against the pandemic // Dekoder. 29.04.2020. URL: https://www.dekoder.org/ru/gnose/nemeckaya-federativnost-merkel-corona (accessed: 10/27/2021) (in Russ.).
2. *Brown K.* The importance of horizontal and vertical cooperation in the Swiss Confederation from the point of view of the cantons // Forum of Federations. 2006. Issue 5. No. 2. P. 23, 24 (in Russ.).
3. *Gligich-Zolotareva M., Lukyanova N.* Efficiency of the federal state in the conditions of the coronavirus pandemic // Federalism. 2020. Vol. 25. No. 3. P. 165 (in Russ.).
4. *Mayer A.* And against the eternal question: can Switzerland afford to continue such free federalism? // Swissinfo.ch., November 23, 2020 URL: https://www.swissinfo.ch/rus/B8/46167784 (accessed: 11.11.2021) (in Russ.).
5. *Cherkasov A.I.* The role of state of emergency institutions in countering the COVID-19 pandemic in the USA // Studia Politoligiczne (Political Studies). 2020. Vol. 57. P. 188–201 (in Russ.).
6. *Abrucio F.L., Grin E.J., Franzese C., etc.* Combating COVID-19 under Bolsonaro's Federalism: A Case of Intergovernmental Incoordination // Revista de Administracao Publica. 2020. Vol. 54. No. 4. P. 663, 670.
7. *Benton J.E.* Challenges to Federalism and Intergovernmental Relations and Takeaway Amid the COVID-19 Experience // American Review of Public Administration. 2020. Vol. 50. Issue 6–7. P. 536, 538.
8. *Bhatia G.* The Executive Emergency: India's Response to COVID-19 // Verfassungblog. 13 April 2020. URL: https://verfassungsblog.de/an-executive-emergency-indias-response-to-covid-19/ (accessed: 18.10.2021).
9. *Breuninger K., Feuer W., Higgins-Dunn N.* New York, New Jersey and Other Northeastern States Form Coronavirus Working Group to Decide When to Ease Restrictions // CNBC. URL: https://www.cnbc.com/2020/04/13/new-york-new-jersey-and-other-northeastern-states-form-coronavirus-working-group-to-decide-when-to-ease-restrictions.html (accessed: 12.10.2021).

10. *Cook N., Diamond D.* A Darwinist Approach to Federalism: States Confront New Reality under Trump // Politico. URL: https://www.politico.com/news/2020/03/31/governors-trump-coronavirus-156875 (accessed: 12.10.2021).

11. *Downey D.C., Myers W.M.* Federalism, Intergovernmental Relationships, and Emergency Response: A Comparison of Australia and the United States // American Review of Public Administration. 2020. Vol. 50. Issue 6–7. P. 526, 528, 529.

12. *Hallam M.* COVID: How Germany's Federal System Hampers the Fight Against the Pandemic // DW. 29.03.2021. URL: https://www.dw.com/en/covid-how-germanys-federal-system-hampers-the-fight-against-the-pandemic/a-55241135 (accessed: 08.11.2021).

13. *Hegele Y., Schnabel J.* Federalism and the Management of COVID-19 Crisis: Centralisation, Decentralisation and (Non-)Coordination // Taylor & Francis Online, 02 February 2021. URL: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402382.2021.1873529 (accessed: 10.11.2021).

14. *Kettl D.F.* The Divided States of America: Why Federalism Doesn't Work. Princeton, 2020.

15. *Mallinson D.J.* Cooperation and Conflict in State and Local Innovation During COVID-19 // American Review of Public Administration. 2020. Vol. 50. Issue 6–7. P. 545, 546.

16. *Moloney K., Moloney S.* Australian Quarantine Policy: From Centralization to Coordination with Mid-Pandemic COVID-19 Shifts // Public Administration Review. 2020. Vol. 80. No. 4. P. 671–682.

17. *Pelowski M.* Did Federalism Impact the Capacity for Public Health Policy Response to COVID-19? The Case of Germany // Citizenship, Rights and Cultural Belongings. Working Papers Series. No. 110, March 2021. P. 18.

18. *Rizzi M., Tulich T.* The Australian Response to COVID-19: A Year in Review // Verfassungblog, 22 February 2021. URL: https://verfassungsblog.de/the-australian-response-to-covid-19-a-year-in-review/ (accessed: 28.10.2021).

19. *Tulich T., Rizzi M., McGaughey F.* Cooperative Federalism, Soft Governance and Hard Laws in Australia's State of Emergency // Verfassungblog, 10 April 2020. URL: https://verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-australia/ (accessed: 28.10.2021).

20. *Uhlmann F., Ammann O.* Switzerland and the COVID-19 Pandemic: A Look Back and a Look into the Future // Verfassungblog, 01 March 2021. URL: https://verfassungsblog.de/switzerland-and-the-covid-19-pandemic-a-look-back-and-a-look-into-the-future/ (accessed: 11.11.2021).

21. *Wilkins R.* Federalism and the COVID-19 Crisis: An Australian Perspective // Forum of Federations. URL: http://www.forumfed.org/2020/04/roger-wilkins-federalism-and-covid-19/ (accessed: 28.10.2021).

22. *Williamson R.D., Morris J.C.* Lessons from the COVID-19 Pandemic for Federalism and Infrastructure: A Call for Action // Public Works Management & Policy. 2021. Vol. 26. Issue 1. P. 6.

**Сведения об авторе**

**ЧЕРКАСОВ Александр Игоревич** –
кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

**Author's information**

**CHERKASOV Alexander I.** –
PhD in Law, associate Professor, leading researcher of the Human Rights Department, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

*ГОСУДАРСТВО И ПРАВО, 2022, № 5, с. 142–152*
*STATE AND LAW, 2022, No. 5, pp. 142–152*

**СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ**

# ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ РЕГУЛЯТОРЫ ИНТЕРВЕНЦИИ АНТАНТЫ НА РУССКОМ СЕВЕРЕ

**© 2022 г. Д. Н. Ермаков[1, *], Г. Г. Попов[2, **], Е. И. Чибисова[3, ***]**

*[1]Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова*
*[2]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва*
*[3]Российская государственная академия интеллектуальной собственности, г. Москва*

**E-mail: dermakow@mail.ru*
***E-mail: popov-gg@ranepa.ru*
****E-mail: 79250504296@yandex.ru*

Поступила в редакцию 02.09.2021 г.

***Аннотация.*** Авторы рассматривают политико-правовые регуляторы интервенции государств Антанты в Россию. Акцент в работе делается на роли Британии в этом вопросе. Авторы считают, что одной из причин провала интервенции стран Антанты в Россию стало позднее формирование правового механизма взаимодействия западных демократий и белых режимов. Военные действия держав Антанты не были подкреплены достаточными юридическими основаниями, поэтому военная поддержка белых в России со стороны Антанты носила ограниченный характер.

***Ключевые слова:*** интервенция против Советской России, Гражданская война в России, Антанта, У. Черчилль, Первая мировая война, история международного права, белые режимы в России, западные демократии, правовые регуляторы внешней политики.

***Цитирование:*** *Ермаков Д.Н., Попов Г.Г., Чибисова Е.И.* Политико-правовые регуляторы интервенции Антанты на Русском Севере // Государство и право. 2022. № 5. С. 142–152.

**DOI:** 10.31857/S102694520019864-1

# POLITICAL AND LEGAL REGULATORS OF THE ENTENTE INTERVENTION IN THE RUSSIAN NORTH

**© 2022 D. N. Ermakov[1, *], G. G. Popov[2, **], E. I. Chibisova[3, ***]**

*[1]Lomonosov Moscow State University*
*[2]Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow*
*[3]Russian State Academy of Intellectual Property, Moscow*

**E-mail: dermakow@mail.ru*
***E-mail: popov-gg@ranepa.ru*
****E-mail: 79250504296@yandex.ru*

Received 02.09.2021

***Abstract.*** The authors consider of political and legal regulators of the intervention of Entente states in Russia. The focus of the work is on the role of Britain in this process. The authors believe that one of the reasons of the failure of the Entente countries' intervention in Russia was the late formation of a legal mechanism for interaction between Western democracies and white regimes. The military actions of the Entente powers were not supported by sufficient legal grounds, so the military support of the Whites in Russia from the Entente was limited.

***Key words:*** Intervention against Soviet Russia, the Civil War in Russia, the Entente, W. Churchill, the First World War, the history of International Law, white regimes in Russia, Western democracies, legal regulators of foreign policy.

***For citation:*** *Ermakov, D.N., Popov, G.G., Chibisova, E.I. (2022).* Political and legal regulators of the Entente intervention in the Russian North // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 142–152.

***Введение.*** Тема военной интервенции государств Антанты в России в период Гражданской войны актуализирована в связи с украинским кризисом и ростом напряженности в отношениях между Россией и блоком НАТО. Запад, как и много уже лет назад, пытается включить механизм военного давления на Россию, в 1918–1921 гг. это делалось более явно, сейчас – с применением методов непрямого воздействия.

Движение НАТО на Восток напоминает создание системы лимитрофов в 1918–1920 гг., которые должны были стать буфером между Западом и Россией. По сути, возрождение старых геополитических схем, которые уже отрабатывались в период Гражданской войны. Однако у России сейчас есть сильная армия, когда на протяжении большей части Гражданской войны РСФСР не обладала достаточным военным потенциалом для отражения внешней агрессии.

История интервенции Антанты в Россию отражает важную проблему – вопрос границ наступления вооруженной демократии за пределы своих национальных границ. Вырастающие из ментальности демократического общества границы вооруженной экспансии имеют юридическое и политическое оформление. В российской науке вопросы, с этим связанные, недостаточно изучены. Исторический опыт в этом смысле приобретает особую ценность.

По поводу причин провала интервенции в России у отечественных историков до сих пор нет однозначного мнения. На Западе ряд исследователей связывают такое парадоксальное явление в истории усталостью стран Антанты от Первой мировой войны и вызванной ею у них ограниченности материальных ресурсов, в частности тоннажа. Именно в таком ракурсе причины неудач британских и союзных им войск рассмотрел историк и бывший английский генерал Г. Вильсон сразу после эвакуации британских войск с Русского Севера. С тех пор мнение мэйнстрима западных историков на проблему провала интервенции в Россию не претерпело существенных изменений, в центре внимания в анализе интервенции и поддержки белых против РСФСР остаются чисто военные, юридические, хозяйственные и логистические аспекты проблемы[1]. Российские либеральные и политически нейтральные историки склоняются к тому же подходу к анализу интервенции[2], правда, ими далеко не полно учитываются политико-правовые особенности западной демократии того времени в условиях военного времени, а также не затронуты некоторые важные документальные свидетельства.

В российской историографии есть левый подход к проблеме интервенции периода Гражданской войны, который можно кратко охарактеризовать, как объяснение агрессии капиталистических государств против Советского государства на идеологической почве с отражением попыток уничтожить РСФСР силами Красной армии[3]. Центральным фактором победы над интервентами левые историки считают превосходство коммунистической идеологии над строем государств, осуществлявших интервенцию, в рамках последних пролетариат организованно выступил против враждебных действий по отношению к Советской России, чем спас последнюю от разгрома. Однако активность пролетариата в вопросе спасения режима большевиков больше подходит для Англии и Франции, нежели для США и Японии, в которых коммунистическое движение было слабо развито, как его почти не было в ряде стран Восточной Европы, активно участвовавших в блоке Антанта и в интервенции против РСФСР (яркими примерами чему служат Польша, Чехословакия и Сербия). Второе возражение левым – интервенты стремились воевать опосредованно, технически интервенция подразумевала не столько прямые боевые действия капиталистических государств против РСФСР, сколько обеспечение каналов поставок вооружений

[1] См.: *Kopisto L.* The British intervention in South Russia 1918–1920. Helsinki, 2011. XXIV. 2011. P. 55; *Elcock H.J.* Britain and the Russo-Polish Frontier, 1919–1921 // The Historical Journal. 1969. Vol. 12. No. 1; *Norman D.* Lloyd George and Poland, 1919–20 // Journal of Contemporary History. 1971. Vol. 6. No. 3; *Kasekamp A.* Radical Right-Wing Movements in the North-East Baltic // Journal of Contemporary History. Oct., 1999. Vol. 34. No. 4. P. 587–600; *Siaroff A.* Democratic Breakdown and Democratic Stability: A Comparison of Interwar Estonia and Finland // Canadian Journal of Political Science // Revue Canadienne de science politique. Mar., 1999. Vol. 32. No. 1; *Sibul E.* Logistical Aspects of the Estonian War of Independence, 1918–1920 // Baltic Security and Defence Review. 2010. Vol. 12. Issue 2; *White J.D.* National Communism and World Revolution: The Political Consequences of German Military Withdrawal from the Baltic Area in 1918–19 // Europe-Asia Studies. 1994. Vol. 46. No. 8. Soviet and East European History. P. 1359–1367; *Розенталь Р.* Северо-Западная армия. Хроника побед и поражений. Таллин, 2012; *Piilonen J.* Stalin, Finnland und die Vorbereitung der sowjetrussischen Verfassung von 1918. Freiheitskrieg, Klassenkrieg oder Bürgerkrieg? // Jahrbücher für Geschichte Osteuropas. 2001. 49 (4): 526–552. DOI: 10.2307/41050818

[2] См.: *Плешко А.О.* Роль У. Черчилля в решении «русского вопроса» на Парижской мирной конференции // Вестник Челябинского гос. ун-та. 2015. № 6 (361). Вып. 63. С. 92–99; *Сергеев Е.Ю.* Большевики и англичане. Советско-британские отношения, 1918–1924 гг. От интервенции к признанию. СПб., 2019; *Штырбул А.А.* О некоторых тенденциях и явлениях в исследовании Гражданской войны на территории Сибири в постсоветский период историографии // Гражданская война на востоке России: взгляд сквозь документальное наследие: материалы III Всеросс. науч.-практич. конф., посвященной 100-летию восстановления советской власти в Сибири. Омск, 2019. С. 318–334; *Шиловский М.В.* Интервенция в Сибири: роль и масштабы (1918–1922 гг.) // Гуманитарные проблемы военного дела. 2020. № 2 (23). С. 154–157.

[3] См.: *Галин В.В.* Гражданская война в России. За правду до смерти. М., 2017; *Его же.* Интервенция. Их желание было творить добро... М., 2017.

и боеприпасов белым армиям, а также обучение антикоммунистических контингентов. В этом смысле интервенция кайзеровской Германии, а затем уже Антанты оказалась успешной по отношению к Прибалтике и Финляндии. В первые месяцы интервенции, когда Советская России почти не имела армии, коммунистические движения на Западе слабо воздействовали на свои правительства в аспекте прекращения боевых действий против РСФСР, активизация левого протеста в Британии и Франции произошла в целом после подписания перемирия с Германией 11 ноября 1918 г., вторая волна левого протеста пришлась на период непосредственно после заключения мира в Версале (июнь 1919 г.), что указывает на относительно высокую степень консолидации левых со своими буржуазными правительствами в условиях военной угрозы № 1 – кайзеровской Германии и ее союзников, т.е. государств Центра.

Целью настоящей работы является выявить и распределить в историческом времени правовые и политические регуляторы процессов планирования и проведения интервенции государств Антанты на Русском Севере. В соответствии с поставленной целью выдвинуты в исследовании следующие задачи: проследить по зарубежным источникам время и характер принятия решений об интервенции на Русском Севере, определить причинно-следственную связь в ходе всего процесса интервенции на Русском Севере, выявить значение Британской империи на фоне других участников интервенции на Русском Севере, рассмотреть правовые стороны интервенции в указанном российском регионе. В работе применены историко-проблемный и хронологический методы.

***Военно-политические планы Антанты и Русский Север.*** С начала 1917 г. в Архангельске находилась миссия генерала Пула, которая была обязана обеспечивать снабжение российской армии оружием, боеприпасами и военными материалами, поставлявшихся с начала войны Северным маршрутом. В связи с Октябрьской революции и последовавшим за ней выходом России из войны, а также Брестским миром Пул начал настаивать на военной операции с целью вывоза скопившегося в Мурманске и Архангельске военного имущества. Британские власти имели временные юридические права на территории указанных выше портов, что облегчало в правовом смысле проведение воинской операции – суверенитет России не нарушался. В Лондоне были согласны с такой ограниченной военной операцией.

В британском Генеральном штабе появилась идея – объяснить высадку на Севере России необходимостью защиты Мурманска и Архангельска от возможно германо-финского вторжения (Финляндия официально была союзником кайзеровской Германии, предоставив свою территорию немецким войскам). Однако финский фактор для Антанты в регионе Русского Севера был только предлогом, никто не полагал, что немцам и финнам удастся провести столь значительную операцию в Северной Карелии с выходом к Архангельску[4]. К тому же уже весной 1918 г. было сомнительно, что Германия победит в Первой мировой войне. Но финский фактор требовал увеличения войск Антанты на Русском Севере в разы с расширением потенциальной зоны действий союзных войск на почти всю Карелию.

За интервенцию на Русском Севере выступал американский посол в России Д.Р. Фрэнсис, он был убежден, что западным контингентам удастся взять Москву через месяц после прибытия в северные порты[5]. Президент В. Вильсон положился на мнение Фрэнсиса, т.к. последний считался в Вашингтоне лучшим экспертом по России.

Впоследствии американская сторона отрицала факт своей инициативы проведения глубокой войсковой операции на Русском Севере. Как вспоминал французский генерал М. Жанен, президент В. Вильсон не хотел отправлять американские войска в Архангельск и Мурманск, считая, что все силы должны быть задействованы во Франции против немцев. Жанен просил лично Вильсона разрешить отправку четырех американских батальонов, на что президент дал отрицательный ответ в конце сентября 1918 г. со ссылкой на решения Версальского совета, который определил не направлять на другие ТВД силы.

Визит Жанена в Вашингтон в сентябре 1918 г. был вызван не только желанием уговорить В. Вильсона отправить в Россию четыре батальона[6]. Главное, как следует понимать из слов Жанена, было втянуть США в войну против Советской России, чтобы поддержать так называвшийся Волжский фронт, основу которого составляли чехословацкие части, поднявшие восстание против большевистского

[4] См.: *Millman B.* The Problem with Generals: Military Observers and the Origins of the Intervention in Russia and Persia, 1917–1918 // Journal of Contemporary History. Apr., 1998. Vol. 33. No. 2. P. 309.

[5] См.: *Rhodes B.D.* The Anglo-American Intervention at Archangel, 1918–1919: The Role of the 339th Infantry // The International History Review. Aug., 1986. Vol. 8. No. 3. P. 370.

[6] См.: *Жанен М.* Отрывки из моего сибирского дневника (Перепечатано с некоторыми сокращениями из общественно-литературного и научно-публицистического журнала «Сибирские огни» № 4. 1927 г. Новосибирск. Впервые эти отрывки из дневника М. Жанена были опубликованы в парижском журнале «Славянский мир» № 12 за 1924 г. и № 3 и 4 за 1925 г.) // Колчаковщина. Из белых мемуаров / под ред. и со вступ. ст. Н.А. Корнатовского. Л., 1930 // Сайт журнала «Скепсис» // http://scepsis.net/library/id_1981.html

режима[7], белочехи организационно и политически еще до мятежа были тесно связаны с Антантой, они курировались французским Генштабом[8].

Для военно-политической поддержки Чехословацкого корпуса, по мнению французской стороны, США должны были усилить своими контингентами союзников в Архангельске. И здесь В. Вильсон, как передавал потом М. Жанен, заметил, что белым, включая чешских легионеров, надо отступить в Восточную Сибирь вместо того, чтобы пытаться удержать пункты в центральных регионах России, что в итоге должно было привести к поражению белых. В этой связи становится понятно, что германо-финская угроза Русскому Северу была мнимой, обычный предлог для более широкой военной операции с другими целями.

Как писал почти через два года Г. Вильсон, трудно было сразу определить необходимое количество войск для развертывания на Русском Севере. Но это не было исключением. Две бригады, переброшенные во время Первой мировой войны в Месопотамию, превратились за счет новых частей к осени 1918 г. в контингент около 900 000 человек, шесть дивизий во Франции в конце 1914 г. стали Британскими экспедиционными силами в 63 дивизии[9]. Первоначально группировка британских войск должна была насчитывать 8000 человек, которые, как убеждал Совет Антанты в Париже Г. Вильсон, вполне могли обеспечить эвакуацию персонала портов Архангельска и Мурманска[10].

Как утверждал Г. Вильсон, у высадки на Русском Севере была также гуманитарная миссия – эвакуация собравшихся в Архангельске русских беженцев, спасавшихся от красного террора[11]. Правда, гуманитарная миссия получила в дальнейшем вполне военное продолжение – создание на Русском Севере белой армии с целью установить через Котлас связь с Колчаком[12], несмотря на то что первоначально, как убеждал в дальнейшем британский парламент, английские военные планировали только эвакуацию своего персонала из Мурманска и Архангельска, а также 30 000–40 000 русских[13].

К апрелю 1918 г. ситуация на Западном фронте изменилась. Западные союзники получили сильные удары во Фландрии во время ряда наступлений германской армии (самое крупное наступление имперской германской армии весной 1918 г. – операция «Михель»). Для восполнения потерь требовались новые контингенты, поэтому на конференции стран Антанты в Абвиле было принято решение ускорить эвакуацию чехословацких и сербских контингентов.

В этой связи у миссии Пула в Архангельске появилась и другая задача – эвакуация чехословаков и сербов, задача сложная, принимая во внимание, что для ее выполнения надо было обеспечить контроль над Северной железной дорогой. Миссия Пула была преобразована в командование экспедиционными силами, которым в конце мая 1918 г. вменялось: обеспечить вывоз британских военных материалов и персонала из северных портов России, не допустить захвата российских ресурсов Германией, обеспечить эвакуацию чешских легионеров, защитить Мурманск от возможного захвата германо-финскими войсками[14].

По плану Пула, британцы провоцировали в северных губерниях России антибольшевистское восстание, после чего обеспеченные всем необходимым со стороны Антанты повстанцы должны были соединиться с белочехами (на Западе их называли чехословацкими легионерами), которые на Волге создавали заслон. При таком сценарии Британии удавалось восстановить Восточный фронт.

***Состав сил Антанты на Русском Севере.*** Юридический, хозяйственный и политический факторы военной миссии Британии на Русском Севере не позволили англичанам сконцентрировать войска в одном месте, т.е. в Архангельске, плацдарме, откуда они могли ударить по Вологде, а оттуда вторгнуться в центральные губернии. Боевое расписание британских и союзных им сил примерно к лету 1919 г. на Русском Севере было следующим:

«Силы быстрого реагирования» под командованием генерала Мейнарда со штабом в Мурманске: колонна «королевских моряков», колонна Суссекского полка (действовала силами менее батальона в районе Печенги), 236-я бригада (состояла из двух британских, одной итальянской и одной французской колонн, имея задачу обучения и боевой поддержки белогвардейских сил), 237-я бригада (состояла из двух сербских и трех карельских колонн)

[7] См.: *Millman B.* Op. cit. P. 311; *Kennan G.* The Czechoslovak Legion: II // The Russian Review. Jan., 1958. Vol. 17. No. 1. P. 19; *Вторушин М.И.* Чехословацкий корпус в Гражданской войне в России // Вестник КГУ. 2017. № 1. С. 21; *Рыбков А.Г., Демидова Е.И.* Чехословацкий военный корпус в Поволжье (субъективные заметки историков) // Вестник Саратовского социально-экономического ун-та. 2012. № 5 (44). С. 192; *Васильченко М.А.* Советская власть и ЧСНС накануне мятежа Чехословацкого корпуса (март-май 1918) // Известия Саратовского ун-та. Новая серия. 2013. Т. 13. Сер. «История. Международные отношения». Вып. 1. С. 28, 29.

[8] См.: *Kennan G.* Op. cit. P. 19.

[9] См.: *Wilson H.* Army. The evacuation of North Russia, 1919. London, 1920. P. 7.

[10] См.: ibid. P. 9.

[11] См.: ibid. P. 10.

[12] См.: ibid.

[13] См.: ibid. P. 12.

[14] См.: *Millman B.* Op. cit. P. 311.

включала формально семь батальонов, дополненных русскими вспомогательными контингентами, группировка Мейнарда была фактически полноценной дивизией, на базе которой планировалось развертывание белогвардейских войск. Численный состав «Сил быстрого реагирования» по национальному признаку распределялся следующим образом: 5100 британцев, 550 французов, 1140 итальянцев, 1120 сербов, 720 американцев, 3680 карелов, 1250 финнов и 15 000 русских из так называвшейся «Русской национальной армии», являвшейся фактически группировкой слабо боеспособных сборных команд бывших российских военнослужащих[15]. Финны были определены в «финский легион», а карелы – в «карельский полк».

Силы интервентов в Архангельске состояли из восьми отдельных британских батальонов, «Славяно-британского батальона», в состав которого входили различные подразделения, включая даже китайскую роту военных строителей, наспех сколоченного отряда французских легионеров, «Русской национальной армии» в составе восьми легко вооруженных стрелковых полков, «Польского легиона» (фактически батальон), полка американской пехоты. В Архангельске был собран армейский корпус, по национальному признаку его личный состав распределялся следующим образом: 7900 британцев, 1200 французов, 4900 американцев, 30 итальянцев, 400 французских легионеров, 260 поляков, 20 000 русских[16]. Но такую группировку британским генералам удалось создать не сразу. Определение осенью 1918 г. Карелии, как приоритетного направления действий в связи с политической ситуацией в Финляндии привело к концентрации наиболее качественных войск в районе Мурманска. К 31 декабря 1918 г. группировка генерала Мейнарда оказалась достаточно внушительной по меркам войны на Русском Севере *(табл. 1)*.

**Таблица 1**

**Группировка Мейнарда[17]**

| Национальная принадлежность войск | Количество стрелков | Общая численность |
|---|---|---|
| Британцы | 3905 | 6832 |
| Французы | 250 | 731 |
| Итальянцы | 1200 | 1251 |
| Сербы | 958 | 1220 |
| Общая численность союзников | 6313 | 10 334 |
| Местные контингенты (русские, карелы, финны) | 3500 | 4441 |
| Всего | 9813 | 14 775 |

Железнодорожная ветка Петроград-Мурманск была еще фактически в недостроенном и, соответственно, в плохом состоянии, что затрудняло снабжение союзнических сил, передовые позиции которых были установлены у Кеми и Сороки, где Мейнарду удалось сосредоточить около 3000 солдат и офицеров, и это было все, что можно было обеспечить в этом редко заселенном крае[18].

В районе Архангельска к концу декабря 1918 г. британцам удалось сконцентрировать следующую группировку *(табл. 2)*.

**Таблица 2**

**Группировка под Архангельском (на 31.12.1918 г.)[19]**

| Национальная принадлежность войск | Количество стрелков | Общая численность |
|---|---|---|
| Британцы | 3121 | 6293 |
| Французы | 1400 | 1686 |
| Американцы | 4200 | 5203 |
| Общая численность союзников | 8721 | 13 182 |
| Местные контингенты (русские) | 1700 | 2715 |
| Всего | 10 421 | 15 897 |

Однако Британский имперский штаб явно искажал для общественности информацию о поступлении на Русский Север войск. К 30 января 1919 г. численность союзного контингента в Архангельске возросла. Ее прирост произошел не только за счет перебросок войск из-под Мурманска в связи с исчезновением

[15] См.: *Millman B.* Op. cit. P. 312.

[16] См.: ibid.

[17] Составлено по: *Wilson H.* Op. cit. P. 19.

[18] Составлено по: ibid.

[19] Составлено по: ibid.

угрозы удара финских войск на Печенгу. В составе войск Архангельского участка увеличилось количество американских солдат, буквально за месяц *(табл. 3)*.

**Таблица 3**

**Группировка под Архангельском (на 30.01.1919 г.)[20]**

| Национальная принадлежность войск | Количество стрелков | Общая численность |
|---|---|---|
| Британцы | 2530 | 6220 |
| Французы | 840 | 1680 |
| Американцы | 2700 | 5100 |
| Итальянцы | 25 | 25 |
| Местные контингенты (русские) | 5100 | 5300 |
| Всего | 11 195 | 18 325 |

Русские контингенты были низкого качества, т.к. Русский Север не являлся в Первую мировую войну прифронтовой зоной, и там не находилось много ветеранов-фронтовиков, отсюда у британского командования возник дефицит русских стрелков [21].

***Новые планы У. Черчилля и финский вопрос.*** Против интервенции в Россию в конце 1918 г. стало выступать и военно-морское ведомство Британии. Когда Министерство иностранных дел Англии предложило Адмиралтейству направить в Хельсинки эскадру для защиты занятой местными белыми Финляндии от возможного вторжения РККА, то от морского командования был получен отказ, мотивированный тем, что на подходах к Хельсинки много мин, и ледовая обстановка в этой части Балтики не благоприятствует проведению такой операции[22].

До половины сил Антанты на Русском Севере было сосредоточены южнее Мурманска[23], т.к. У. Черчилль и его политический союзник среди английских военных генерал Э. Спирс готовили план операции по взятию Петрограда[24]. В январе 1919 г. У. Черчилль получил пост военного министра, и тут же стал готовить проект масштабного вторжения на территорию РСФСР сил Антанты, но во второй половине февраля 1919 г. эти планы пришлось корректировать в пользу участия в наступлении против большевиков в основном армий лимитрофов. Как показали специальные опросы среди английских солдат, британские нижние чины не хотели воевать против Советской России, в связи с чем наступление против последней сразу с четырех сторон, включая вторжение с территории Ирана, пришлось отменить[25]. Категорически против плана У. Черчилля выступил Ллойд Джордж, который оказался согласен с проектом мирного урегулирования конфликта в России, планом президента США В. Вильсона[26].

В Париже позитивно относились к идее наступления на РСФСР с четырех сторон. Главным французским сторонником продолжения интервенции в Россию после подписания перемирия с Германией 11 ноября 1918 г. был маршал Ф. Фош – командующий войсками Антанты в Европе. Однако, как настаивал Фош, главный удар должен был идти не с территории Финляндии, как это виделось У. Черчиллю, но из Северного Причерноморья с выходом союзных войск к Харькову[27].

В мае 1919 г. появился план бывшего крупного штабиста Русской императорской армии Николая Головина, этот план был более тщательно продуман, поскольку он составлялся человеком, прекрасно знавшим Россию. «План Головина» подразумевал главный удар через Вятку из Архангельска, в таком случае войска Антанты могли наладить тесное взаимодействие с адмиралом А.В. Колчаком, когда финская армия должна была провести отвлекающий маневр, чтобы оттянуть как можно больше сил РККА к Петрограду[28]. Однако Н. Головин не учел настроений финского общества: финны более не хотели воевать и многие из них не желали видеть во главе своего государства К.Г. Маннергейма.

Была еще и юридическая сложность с участием финнов в войне против РСФСР – белые генералы не давали на это согласия, включая и режим адмирала А.В. Колчака. Последний считал независимую Финляндию неприемлемым явлением. 18 июня 1919 г. Маннергейму все-таки удалось убедить генерала Юденича подписать соглашение, по которому финским военным разрешалось

[20] Составлено по: *Wilson H.* Op. cit. P. 19.

[21] См.: ibid. P. 23.

[22] См.: *Sundbäck E.* A Convenient Buffer between Scandinavia and Russia: Great Britain, Scandinavia and the Birth of Finland after the First World War // Jahrbücher für Geschichte Osteuropas. Neue Folge. 1994. Bd. 42. H. 3. P. 368.

[23] См.: *Wilson H.* Op. cit. P. 19.

[24] См.: *Ruotsila M.* The Churchill-Mannerheim Collaboration in the Russian Intervention, 1919–1920 // The Slavonic and East European Review. Jan., 2002. Vol. 80. No. 1. P. 2.

[25] См.: ibid. P. 4.

[26] См.: ibid.

[27] См.: *Guins G.C.* The Siberian Intervention, 1918–1919 // The Russian Review. Oct., 1969. Vol. 28. No. 4. P. 430.

[28] См.: *Ruotsila M.* Op. cit. P. 6.

оставаться на территории России до тех пор, пока не будет прекращена Гражданская война в пользу, естественно, белых[29]. До подписания этого меморандума Совет четырех признал в Версале 23 мая 1919 г. правительство Колчака как единственное легитимное правительство России, что дало Ллойду Джорджу и В. Вильсону объявить о начале оказания официальной помощи сибирскому режиму адмирала, правда, в обмен на обещание последним провести либеральные реформы в России.

Было очевидно, что Колчак не будет восстанавливать в России демократию (максимум, он мог восстановить Думу на уровне правового статуса последней 1913 г.), но У. Черчиллю надо было реализовать план Н. Головина.

На выборах во второй половине лета 1919 г. Маннергейм проиграл выборы левым, выступавшим за примирение с РСФСР. План Головина рухнул. К тому же Колчак стал терпеть поражения. Позиция В. Вильсона по русскому вопросу также стала окончательно твердой – договариваться большевиками, т.к. на президента сильное влияние оказывали изоляционисты.

В конце октября 1919 г. Военный кабинет Британии отклонил просьбу У. Черчилля оказать помощь белым армиям, включая и финскую[30]. Но фактически запрет не действовал в отношении армий Юга, т.е. группировки Деникина. 12 декабря 1919 г. государства Антанты официально объявили о прекращении помощи режиму Деникина и снятии блокады с Советской России[31], что стало следствием просоветских настроений во французском парламенте и обществе.

В январе 1920 г. между Польшей и Финляндией был заключен антисоветский военный альянс наступательного характера[32], что стало следствием усилений в этих странах антисоветских политических сил. Но британский парламент по-прежнему отказывался поддерживать планы Черчилля относительно Советской России.

Ситуация «ни войны, ни мира» на советско-финской границе показывает обнаруженное в архивах боевое расписание войск в Карельском секторе Западного фронта на осень 1919 г. *(табл. 4)*.

**Таблица 4**

**Боевое расписание Карельского сектора. Осень 1919 г.[33]**

| № и название полка | Численность комсостава | Численность штыков (сабель для кавалерии) | Место дислокации |
|---|---|---|---|
| 2 СП Особого назначения | 75 | 1683 | Вартамяги |
| 161 СП и финский отряд Кокко | 88 | 1166 | Сестрорецк |
| 6 СП | 76 | 926 | Мертут |
| Тульский | 33 | 669 | Рябово |
| 42 железнодорожный | 26 | 1215 | Финский вокзал |
| 1-й Конный дивизион | 18 | 171 | Токсово |
| Итого: | 316 | 5830 | |

Таким образом, во время наступления Деникина на Москву РВС вынужден был держать в Карелии стрелковую дивизию, но помимо пехоты и кавалерии границу с Финляндией защищали артиллерия, инженерные войска и авиация, и по численности эти части были фактически расчетной дивизией *(табл. 5)*.

**Таблица 5**

**Боевое расписание Карельского сектора (артиллерия, инженеры и авиация). Осень 1919 г.[34]**

| Наименование части | Численность личного состава | Количество орудий (для авиации самолетов) | Место дислокации (наиболее распространенные пункты) |
|---|---|---|---|
| Легкий, гаубичный, тяжелый, артдивизионы КАУ | 8069 | 145 | Шувалово, Лесной, Графская |
| Саперная рота, рота связи, инженерный батальон, радиостанция, маскировочная рота | 1917 | ------- | Сестрорецк, Шувалово, Озерки |
| Воздухоплавательные отряды 28/2, 29/16 | 323 | 2 | Сестрорецк, Левашово |
| Итого: | 10309 | | |

[29] См.: *Ruotsila M.* Op. cit. P. 10.

[30] См.: ibid. P. 15.

[31] См.: ibid. P. 16.

[32] См.: ibid. P. 17.

[33] Составлено по: РГВА. Ф. 104. Оп. 4. Д. 333. Л. 74.

[34] Составлено по: там же.

Кроме Карельского сектора против Финляндии в случае войны с последней должен был действовать Ладожский сектор, а также крепость Шлиссельбург помимо непосредственно Петроградского гарнизона.

Миссия Пула свелась фактически в основном к учебным и снабженческим для русских антибольшевистских сил функциям. Западные союзники отправляли на Русский Север преимущественно нестроевых офицеров. Снабжение группировки Антанты оказалось дорогостоящим, все предприятие обошлось только Британии в 0.5 млрд долл.[35], сумма огромная.

Помимо финансовых затруднений и нежелания британских военных сражаться в далекой России у интервенции возникли другие сложности – требования лейбористов в Англии и социалистов во Франции прекратить агрессию против Советской России. Правда, эта тенденция в стратегии западных левых прослеживается не ранее марта 1919 г. Но в то же время сам Ллойд Джордж разделял мнение левых лейбористов по русскому вопросу, что выразилось в его знаменитой речи в парламенте в апреле 1919 г.[36]

***Некоторые итоги интервенции на Русском Севере.*** Все лето и первую половину осени 1919 г. союзные флоты проводили эвакуацию военных и гражданских с Русского Севера. Имел место дефицит тоннажа, поэтому части русских добровольцев и гражданских было настоятельно рекомендовано 6 августа 1919 г. уходить в Финляндию через Кемь. 3000 русских планировалось вывезти в Польшу и государства Балтии[37]. Крупная эвакуация прошла 15 июня 1919 г., когда пароходами «Порто» и «Меномини» были вывезены 2287 американских военнослужащих[38], или почти 40% личного состава контингента войск США на Русском Севере. С 1 июня по 15 октября 1919 г. было вывезено с Русского Севера 48 975 человек, из которых 28 976 британцев[39]. Гражданских было эвакуировано 6535 человек[40], такое небольшое количество пожелавших покинуть Россию объяснимо нежеланием уезжать, даже многие из тех, кто сотрудничал с интервентами, надеялись на амнистию от Советской власти. Изначально англичане предполагали эвакуировать минимум 30 000 русских и карелов, но они ошиблись.

После безуспешных советских атак британских позиций англичане перешли в контрнаступление и взяли Троицк 12 сентября 1919 г., правда, англичане оставили город без боя, подчиняясь общему плану эвакуации союзных сил[41]. У РККА в этом районе, как и на остальных направлениях Северодвинского края, остались к сентябрю 1919 г. не столь значительные силы[42], и только упорство британского Генштаба и нежелание французских военных развивать интервенцию не позволили союзным силам взять Котлас и продвинуться глубоко на советскую территорию. 27 сентября 1919 г. группировка Айронсайда навсегда покинула Архангельск. Эвакуация Мурманска длилась долго из-за дефицита портового персонала[43].

29 сентября 1919 г. после нескольких боев в районе Лимы, достаточно успешных для британцев и сербского отряда, была проведена эвакуация Кеми. К 4 октября войска Антанты оставили Кандалакшу, несмотря на просьбы командования русских войск задержаться еще ненадолго. 12 октября 1919 г. была завершена эвакуация из Мурманска. Общие потери войск Антанты на Русском Севере составили 106 офицеров и 877 нижних чинов, из которых 41 офицер и 286 нижних чинов погибли[44].

***Заключение.*** Операция войск Антанты на Русском Севере – редкое в военной истории явление, когда значительные ресурсы были переброшены через воды Арктики. Несомненно, до осени 1919 г. Антанта не встречала в регионе достойного противодействия, что давало ей шансы на достижение поставленных У. Черчиллем и британскими консерваторами задач – выйти к Вятке для поддержки армии Колчака. В этой связи следует отметить, что изначальная ставка на привлечение Финляндии с переносом центра тяжести наступления Антанты на Петроград и стало одной из главных причин провала интервенции не только на Русском Севере, но и в России в целом.

У. Черчиллем и британским кабинетом недостаточно были учтены политико-правовые вопросы взаимодействия русских белых и иностранных армий, что наглядно демонстрирует пример Финляндии. Похожая ситуация сложилась в отношениях между Антантой, Польшей и Вооруженными силами Юга России. До признания Антантой режима Колчака как правопреемника императорской России в мае 1919 г. правовой механизм такого взаимодействия на российской политической арене почти отсутствовал.

---

[35] См.: *Albertson R.* Fighting without a war. An account of Military intervention in North Russia. New York, 1920. P. 4.

[36] См.: Deputation to Government May 22nd, 1919: Points for discussion prepared for use of Committee. URL: https://wdc.contentdm.oclc.org/digital/collection/russian/id/954/rec/28

[37] См.: *Wilson H.* Op. cit. P. 43.

[38] См.: ibid. P. 44.

[39] См.: ibid.

[40] См.: ibid. P. 45.

[41] См.: ibid. P. 17.

[42] См.: ibid.

[43] См.: ibid. P. 18.

[44] См.: ibid.

Нежелание президента США В. Вильсона, как и премьер-министра Великобритании Ллойд Джорджа начинать войну против Советской России во многом связано с юридической стороной данного вопроса, что наглядно отражено в процессе принятия решений по интервенции на Русском Севере. Западные демократии в то время не выработали определенного механизма противодействия чуждым им идеологиям посредством применения военных мер, поэтому политику держав Антанты в 1918–1920 гг. по отношению к Советской России можно охарактеризовать как непоследовательные обращения от одного инструмента к другому или путь проб и ошибок.

Если проводить аналогии между интервенцией Антанты на Русском Севере и более поздними, а также современными событиями, то допустим вывод о том, что западная демократия имеет ослабленный политико-правовой механизм военной экспансии и мобилизации для нее ресурсов. Интервенция против Советской России весьма напоминает по своим и итогам операции американских войск и их союзников в Ираке и Афганистане, а также войну во Вьетнаме и в какой-то мере войну в Корее.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ


1. *Васильченко М.А.* Советская власть и ЧСНС накануне мятежа Чехословацкого корпуса (март–май 1918) // Известия Саратовского ун-та. Новая серия. 2013. Т. 13. Сер. «История. Международные отношения». Вып. 1. С. 28, 29.
2. *Вторушин М.И.* Чехословацкий корпус в Гражданской войне в России // Вестник КГУ. 2017. № 1. С. 21.
3. *Галин В.В.* Гражданская война в России. За правду до смерти. М., 2017.
4. *Галин В.В.* Интервенция. Их желание было творить добро... М., 2017.
5. *Жанен М.* Отрывки из моего сибирского дневника (Перепечатано с некоторыми сокращениями из общественно-литературного и научно-публицистического журнала «Сибирские огни» № 4. 1927 г. Новосибирск. Впервые эти отрывки из дневника М. Жанена были опубликованы в парижском журнале «Славянский мир» № 12 за 1924 г. и № 3 и 4 за 1925 г.) // Колчаковщина. Из белых мемуаров / под ред. и со вступ. ст. Н.А. Корнатовского. Л., 1930 // Сайт журнала «Скепсис» // http://scepsis.net/library/id_1981.html
6. *Плешко А.О.* Роль У. Черчилля в решении «русского вопроса» на Парижской мирной конференции // Вестник Челябинского гос. ун-та. 2015. № 6 (361). Вып. 63. С. 92–99.
7. *Розенталь Р.* Северо-Западная армия. Хроника побед и поражений. Таллин, 2012.
8. *Рыбков А.Г., Демидова Е.И.* Чехословацкий военный корпус в Поволжье (субъективные заметки историков) // Вестник Саратовского социально-экономического ун-та. 2012. № 5 (44). С. 192.
9. *Сергеев Е.Ю.* Большевики и англичане. Советско-британские отношения, 1918–1924 гг. От интервенции к признанию. СПб., 2019.
10. *Шиловский М.В.* Интервенция в Сибири: роль и масштабы (1918–1922 гг.) // Гуманитарные проблемы военного дела. 2020. № 2 (23). С. 154–157.
11. *Штырбул А.А.* О некоторых тенденциях и явлениях в исследовании Гражданской войны на территории Сибири в постсоветский период историографии // Гражданская война на востоке России: взгляд сквозь документальное наследие: материалы III Всеросс. науч.-практич. конф., посвященной 100-летию восстановления советской власти в Сибири. Омск, 2019. С. 318–334.
12. *Albertson R.* Fighting without a war. An account of Military intervention in North Russia. New York, 1920. P. 4.
13. *Elcock H.J.* Britain and the Russo-Polish Frontier, 1919–1921 // The Historical Journal. 1969. Vol. 12. No. 1.
14. *Guins G.C.* The Siberian Intervention, 1918–1919 // The Russian Review. Oct., 1969. Vol. 28. No. 4. P. 430.
15. *Kasekamp A.* Radical Right-Wing Movements in the North-East Baltic // Journal of Contemporary History. Oct., 1999. Vol. 34. No. 4. P. 587–600.
16. *Kennan G.* The Czechoslovak Legion: II // The Russian Review. Jan., 1958. Vol. 17. No. 1. P. 19.
17. *Kopisto L.* The British intervention in South Russia 1918–1920. Helsinki, 2011. XXIV. 2011. P. 55.
18. *Millman B.* The Problem with Generals: Military Observers and the Origins of the Intervention in Russia and Persia, 1917–1918 // Journal of Contemporary History. Apr., 1998. Vol. 33. No. 2. P. 309, 311, 312.
19. *Norman D.* Lloyd George and Poland, 1919–20 // Journal of Contemporary History. 1971. Vol. 6. No. 3.
20. *Piilonen J.* Stalin, Finnland und die Vorbereitung der sowjetrussischen Verfassung von 1918. Freiheitskrieg, Klassenkrieg oder Bürgerkrieg? // Jahrbücher für Geschichte Osteuropas. 2001. 49 (4): 526–552. DOI: 10.2307/41050818
21. *Rhodes B.D.* The Anglo-American Intervention at Archangel, 1918–1919: The Role of the 339th Infantry // The International History Review. Aug., 1986. Vol. 8. No. 3. P. 370.
22. *Ruotsila M.* The Churchill-Mannerheim Collaboration in the Russian Intervention, 1919–1920 // The Slavonic and East European Review. Jan., 2002. Vol. 80. No. 1. P. 2, 4, 6, 10, 15–17.
23. *Siaroff A.* Democratic Breakdown and Democratic Stability: A Comparison of Interwar Estonia and Finland // Canadian Journal of Political Science // Revue Canadienne de science politique. Mar., 1999. Vol. 32. No. 1.
24. *Sibul E.* Logistical Aspects of the Estonian War of Independence, 1918–1920 // Baltic Security and Defence Review. 2010. Vol. 12. Issue 2.
25. *Sundbäck E.* A Convenient Buffer between Scandinavia and Russia: Great Britain, Scandinavia and the Birth of Finland after the First World War // Jahrbücher für Geschichte Osteuropas. Neue Folge. 1994. Bd. 42. H. 3. P. 368.

26. *White J.D.* National Communism and World Revolution: The Political Consequences of German Military Withdrawal from the Baltic Area in 1918–19 // Europe-Asia Studies. 1994. Vol. 46. No. 8. Soviet and East European History. P. 1359–1367.

27. *Wilson H.* Army. The evacuation of North Russia, 1919. London, 1920. P. 7, 9, 10, 12, 17–19, 23, 43–45.

## REFERENCES

1. *Vasilchenko M.A.* Soviet power and Emergency situations on the eve of the mutiny of the Czechoslovak Corps (March–May 1918) // Herald of the Saratov Un-t. A new series. 2013. Vol. 13. Ser. "History. International relations". Issue 1. P. 28, 29 (in Russ.).

2. *Vtorushin M.I.* Czechoslovak corps in the Civil War in Russia // Herald of the KSU. 2017. No. 1. P. 21 (in Russ.).

3. *Galin V.V.* Civil War in Russia. For the truth before death. M., 2017 (in Russ.).

4. *Galin V.V.* Intervention. Their desire was to do good... M., 2017 (in Russ.).

5. *Zhanen M.* Excerpts from my Siberian diary (Reprinted with some abbreviations from the socio-literary and scientific journalistic journal "Siberian Lights" No. 4. 1927 Novosibirsk. For the first time these excerpts from M. Janin's diary were published in the Parisian journal "Slavic World" No. 12 for 1924 and No. 3 and 4 for 1925) // Kolchakovshchina. From the White Memoirs / ed. by and with an introduction by N.A. Kornatovsky. L., 1930 // Website of the journal "Skepsis" // http://scepsis.net/library/id_1981.html (in Russ.)

6. *Pleshko A.O.* The role of W. Churchill in solving the "Russian question" at the Paris Peace Conference // Herald of the Chelyabinsk State University. 2015. No. 6 (361). Issue 63. P. 92–99 (in Russ.).

7. *Rosenthal R.* North-Western Army. Chronicle of victories and defeats. Tallinn, 2012 (in Russ.).

8. *Rybkov A.G., Demidova E.I.* Czechoslovak Military corps in the Volga region (subjective notes of historians) // Herald of the Saratov Socio-Economic University. 2012. No. 5 (44). P. 192 (in Russ.).

9. *Sergeev E. Yu.* The Bolsheviks and the British. Soviet-British relations, 1918–1924 From intervention to recognition. SPb., 2019 (in Russ.).

10. *Shilovsky M.V.* Intervention in Siberia: the role and scale (1918–1922) // Humanitarian problems of military affairs. 2020. No. 2 (23). P. 154–157 (in Russ.).

11. *Shtyrbul A.A.* On some trends and phenomena in the study of the Civil War in Siberia in the post-Soviet period of historiography // Civil War in the East of Russia: a look through the documentary heritage: materials of the III All-Russian Scientific and Practical Conference dedicated to the 100th anniversary of the restoration of Soviet power in Siberia. Omsk, 2019. P. 318–334 (in Russ.).

12. *Albertson R.* Fighting without a war. An account of Military intervention in North Russia. New York, 1920. P. 4.

13. *Elcock H.J.* Britain and the Russo-Polish Frontier, 1919–1921 // The Historical Journal. 1969. Vol. 12. No. 1.

14. *Guins G.C.* The Siberian Intervention, 1918–1919 // The Russian Review. Oct., 1969. Vol. 28. No. 4. P. 430.

15. *Kasekamp A.* Radical Right-Wing Movements in the North-East Baltic // Journal of Contemporary History. Oct., 1999. Vol. 34. No. 4. P. 587–600.

16. *Kennan G.* The Czechoslovak Legion: II // The Russian Review. Jan., 1958. Vol. 17. No. 1. P. 19.

17. *Kopisto L.* The British intervention in South Russia 1918–1920. Helsinki, 2011. XXIV. 2011. P. 55.

18. *Millman B.* The Problem with Generals: Military Observers and the Origins of the Intervention in Russia and Persia, 1917–1918 // Journal of Contemporary History. Apr., 1998. Vol. 33. No. 2. P. 309, 311, 312.

19. *Norman D.* Lloyd George and Poland, 1919–20 // Journal of Contemporary History. 1971. Vol. 6. No. 3.

20. *Piilonen J.* Stalin, Finnland und die Vorbereitung der sowjetrussischen Verfassung von 1918. Freiheitskrieg, Klassenkrieg oder Bürgerkrieg? // Jahrbücher für Geschichte Osteuropas. 2001. 49 (4): 526–552. DOI: 10.2307/41050818

21. *Rhodes B.D.* The Anglo-American Intervention at Archangel, 1918–1919: The Role of the 339th Infantry // The International History Review. Aug., 1986. Vol. 8. No. 3. P. 370.

22. *Ruotsila M.* The Churchill-Mannerheim Collaboration in the Russian Intervention, 1919–1920 // The Slavonic and East European Review. Jan., 2002. Vol. 80. No. 1. P. 2, 4, 6, 10, 15–17.

23. *Siaroff A.* Democratic Breakdown and Democratic Stability: A Comparison of Interwar Estonia and Finland // Canadian Journal of Political Science // Revue Canadienne de science politique. Mar., 1999. Vol. 32. No. 1.

24. *Sibul E.* Logistical Aspects of the Estonian War of Independence, 1918–1920 // Baltic Security and Defence Review. 2010. Vol. 12. Issue 2.

25. *Sundbäck E.* A Convenient Buffer between Scandinavia and Russia: Great Britain, Scandinavia and the Birth of Finland after the First World War // Jahrbücher für Geschichte Osteuropas. Neue Folge. 1994. Bd. 42. H. 3. P. 368.

26. *White J.D.* National Communism and World Revolution: The Political Consequences of German Military Withdrawal from the Baltic Area in 1918–19 // Europe-Asia Studies. 1994. Vol. 46. No. 8. Soviet and East European History. P. 1359–1367.

27. *Wilson H.* Army. The evacuation of North Russia, 1919. London, 1920. P. 7, 9, 10, 12, 17–19, 23, 43–45.

**Сведения об авторах**

**ЕРМАКОВ Дмитрий Николаевич** –
доктор политических наук, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры истории общественных движений и политических партий исторического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова; 119192 г. Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, корп. 4

**ПОПОВ Григорий Германович** –
кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра изучения военной экономики Школы актуальных гуманитарных исследований Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; 119571 г. Москва, проспект Вернадского, д. 82

**ЧИБИСОВА Елена Ивановна** –
кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры теории, истории права и публично-правовых дисциплин Российской государственной академии интеллектуальной собственности; 117279 г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 55а

**Authors' information**

**ERMAKOV Dmitrii N.** –
Doctor of Economy Science, Doctor of Political Sciences, Professor, Professor, Professor of the Department of the History of Social Movements and Political Parties, Faculty of History at Lomonosov Moscow State University; 27, bld. 4 Lomonosovsky ave., 119192 Moscow, Russia

**POPOV Gregory G.** –
PhD in Economics, senior researcher, Center for the Study of Military Economics of the School of the Topical Humanitarian Studies of the Institute of Social Sciences of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 82 Vernadskogo ave., 119571 Moscow, Russia

**CHIBISOVA Elena I.** –
PhD in Economics, associate Professor, associate Professor of Theory, History of Law and Public Law Russian State Academy of Intellectual Property; 55a Miklykho-Maklaya str., 117279 Moscow, Russia

*ГОСУДАРСТВО И ПРАВО, 2022, № 5, с. 153–157*
*STATE AND LAW, 2022, No. 5, pp. 153–157*

**НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ**

# К ВОПРОСУ СТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТСКО-ПРЕЗИДЕНТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В РОССИИ

**© 2022 г. С. В. Гунич**

*Дальневосточный юридический институт МВД России, г. Хабаровск*

*E-mail: sertylio@mail.ru*

Поступила в редакцию 14.04.2021 г.

***Аннотация.*** В статье рассматривается содержание характеристик, определяющих форму правления Российского государства. Анализируя практическую реализацию конституционных норм, автор исследует правомерность тезиса о переходе Российской Федерации от президентско-парламентской к парламентско-президентской ее разновидности. Сформулирован вывод о фактическом усилении роли главы государства в сфере формирования и ответственности Правительства РФ.

***Ключевые слова:*** форма правления, республика, президент, парламент, правительство, политическая ответственность, публичная власть, перераспределение полномочий.

***Цитирование:*** *Гунич С.В.* К вопросу становления парламентско-президентской республики в России // Государство и право. 2022. № 5. С. 153–157.

**DOI:** 10.31857/S102694520012518-0

# ON THE ISSUE OF THE FORMATION OF A PARLIAMENTARY-PRESIDENTIAL REPUBLIC IN THE RUSSIA

**© 2022 S.V. Gunich**

*Far Eastern Law Institute of Ministry of Internal Affairs of the Russia, Khabarovsk*

*E-mail: sertylio@mail.ru*

Received 14.04.2021

***Abstract.*** The article to consider the content of the characteristics that determine the form of government of the Russian state. Analyzing the practical implementation of constitutional norms, the authors investigate the legitimacy of the thesis about Russia's transition from a presidential-parliamentary to a parliamentary-presidential republic. A conclusion was formulated about the actual strengthening of the role of the head of state in the sphere to formation and responsibility of the Government of the Russian Federation.

***Key words:*** the form of government, the republic, the president, the parliament, the Government, the political of responsibility, the public authority, the redistribution of powers.

***For citation:*** *Gunich, S.V. (2022).* On the issue of the formation of a parliamentary-presidential republic in the Russia // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 153–157.

С момента принятия поправок в Конституцию РФ обострилась дискуссия о характере формы правления. Как известно, Конституция РФ определяет Российскую Федерацию в качестве государства с республиканской формой правления. Однако более детальной конкретизации в нормах права не приводится. В этой связи определение конкретной разновидности республики отдано не откуп научных изысканий, среди которых, как это и полагается, встречаются различные точки зрения.

Не углубляясь в сущность полемики, можно выделить два основных направления. Первая, довольно многочисленная группа ученых, настаивает на развитии формы правления по модели президентской республики, лишь с некоторыми ее особенностями, которые в принципе не колеблют классическую схему[1]. Наиболее убежденные в этом

[1] См.: *Гелиева И.Н.* Некоторые вопросы формы государственного правления в России // Общество и право. 2008. № 1. С. 42–45.

пытаются доказать существование в России даже отдельных признаков суперпрезидентской республики[2]. В подтверждение тому приводятся различные доводы, в числе которых наличие самостоятельной должности главы государства, замещаемой внепарламентским способом; активное участие Президента РФ в законотворческой деятельности и возможность роспуска Государственной Думы; фактическое отсутствие какого-либо контроля за реализацией Президентом РФ своих полномочий; обеспечение им согласованного функционирования всей системы публичной власти государства и т.п.

Тем не менее следует согласиться с мнением Т.Г. Алимпиевой и Е.И. Максименко, согласно которому подобное приводит к выхолащиванию понятия «форма правления». Его трактовка посредством смешения с признаками такой самостоятельной категории как «государственный (политический) режим» недопустима. Не следует преломлять способ организации верховной власти через методы ее реализации[3]. Уместно в данном случае упомянуть Д.А. Авдеева, который в качестве ключевых критериев, позволяющих отличать виды республик друг от друга, рассматривает способ формирования и процедуру политической ответственности правительства[4]. Таким образом, перспективной представляется вторая точка зрения на сущность формы правления Российской Федерации, базирующаяся на отнесении ее к смешанной разновидности организации верховной власти.

Действительно, как отмечает М.В. Мельникова, в Российской Федерации ни президенту, ни парламенту не принадлежит монополия в вопросе формирования Правительства РФ. Процедура назначения на должность членов Правительства РФ предполагает взаимное участие и одного и другого, достижение своеобразного компромисса между различными элементами государственного аппарата. Равно как и ответственность уже сформированного органа государственной власти, по крайней мере, согласно теоретическим воззрениям, наступает как перед органом народного представительства, так и перед гарантом Конституции РФ. Само наличие подобных процедур решения данного вопроса в Конституции РФ говорит о смешанной республике[5].

Уповая на то, что в республиках со смешанным типом формы правления доминирующее положение применительно как к организации, так и к осуществлению государственной власти, все же сохраняется за Президентом РФ, а Федеральное Собрание РФ выполняет роль лишь сдерживающего фактора, наиболее часто они именуются полупрезидентскими[6]. Тем не менее отдельными учеными высказывается необходимость более дробного рассмотрения данной разновидности и, соответственно, дальнейшей классификации, в т.ч. и выделения атипичных форм ее проявления[7]. Наиболее популярным и, как отмечает А.В. Нечкин, более правильным представляется рассмотрение смешанной республики в двух ее основных проявлениях – полупрезидентской и полупарламентской[8]. Не сложно догадаться, что интерес в данном случае представляет то, влияние какого органа власти (Президента РФ или Федерального Собрания РФ) есть определяющее во взаимоотношениях с Правительством РФ, и в первую очередь в сфере реализации положений, регламентирующих порядок его формирования и ответственности.

С момента принятия Конституции РФ в России наметился курс на построение смешанной модели республики с явными полупрезидентскими ее чертами. Президент РФ утратил статус руководителя исполнительной ветви власти, был провозглашен главой государства и получил собственные, широчайшие полномочия. Правительство РФ было выведено из подотчетности Федерального Собрания РФ, которое, в свою очередь, утратило возможность самостоятельно принимать решение об его отставке. В целом положение главы государства, определяемое конституционными нормами, приобрело столь значительный политический вес, что это позволило усомниться в реальном существовании принципа разделения властей в системе организации государственной власти, по крайней мере применительно к функционированию механизма «сдержек и противовесов» в исследуемой сфере деятельности[9].

Еще более усиливала положение Президента РФ правоприменительная практика, воспринимающая его в качестве верховного главнокомандующего не только в оборонной, но и в иных сферах общественной жизни. В частности, следует отметить своеобразное расширение его полномочий применительно к порядку формирования Правительства РФ благодаря правовым позициям Конституционно Суда РФ. Так, орган конституционного контроля посредством официального толкования норм Конституции РФ разрешил главе государства трижды представлять Государственной Думе одну и ту же кандидатуру на должность Председателя Правительства РФ[10]. Это вынуждало депутатов, под угрозой роспуска палаты, соглашаться с предлагаемой кандидатурой если не со второго, то уж с третьего раза точно. Тем самым принижалась роль Федерального Собрания, а заложенная в Конституции РФ смешанная модель республики фактически разбивалась о настойчивость Президента РФ.

При очередном определении основных направлений внутренней и внешней политики государства, Президент РФ обозначил необходимость изменений в его политической системе. Обращаясь к Федеральному Собранию РФ

---

[2] См.: *Кондрашев А.А.* Суперпрезидентская республика в России: миф или реальность? // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 6. С. 34–42.

[3] См.: *Алимпиева Т.Г., Максименко Е.И.* О проблеме толкования правовой категории «форма правления» (кейс России и Казахстана) // Вестник БФУ им. И. Канта. Сер.: Гуманитарные и общественные науки. 2018. № 4. С. 13–20.

[4] См.: *Авдеев Д.А.* Форма правления в России (краткий конституционный очерк). Тюмень, 2015. С. 44.

[5] См.: *Мельникова М.В.* Форма правления в современной России // Вестник Самарской гуманитарной академии. Сер. «Право». 2018. № 1 (20). С. 30–34.

[6] См.: *Маркаров А.А.* Полупрезидентская система: содержание понятия и основные характеристики // Политическая наука. 2014. № 1. С. 34–50.

[7] См.: *Зазнаев О.И.* Атипичные президентские и полупрезидентские системы // Ученые записки Казанского гос. ун-та. Сер. «Гуманитарные науки». 2005. Т. 147. Кн. 1. С. 54–69.

[8] См.: *Нечкин А.В.* Форма правления в государствах мира: проблемы классификации и пути их возможного решения // Lex russica (Русский закон). 2019. № 5. С. 132–147.

[9] См.: *Чепурнова Н.М.* Сущность и содержание конституционного принципа разделения властей в Российской Федерации // Вестник Московского ун-та МВД России. 2019. № 2. С. 86–94.

[10] См.: постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 52, ст. 6447.

с ежегодным посланием, он предложил внести ряд изменений в Конституцию РФ, направленных на «повышение роли и значения парламента страны, роли и значения Государственной Думы, парламентских партий, самостоятельности и ответственности Председателя Правительства РФ и всех членов кабинета, усиление эффективного, содержательного взаимодействия между представительной и исполнительной ветвями власти»[11]. При этом, как отметил глава государства, речь не идет о переходе к парламентской форме республики, а скорее о некотором перераспределении полномочий, свидетельствующем о некоем новом этапе развития российской государственности в условиях парламентско-президентской республики, где повышается роль политических организаций и институтов гражданского общества.

В этой связи представляется интересным проследить, насколько качественную правовую регламентацию получили предлагаемые изменения и как может сложиться практика их реализации. Очевидно, что запрос общества на усиление роли их представителей в механизме государства назрел уже давно. Опасения по поводу все возрастающего, становящегося практически безграничным влияния Президента РФ все настойчивей проявляют себя и в научной среде. Тем самым действительный переход Российской Федерации на рельсы парламентско-президентской республики воспринимается своевременным.

Наиболее значимые изменения произошли в конституционно-правовой регламентации порядка назначения на должность членов Правительства РФ. Палаты парламента получили полноценную возможность участвовать в формировании данной структуры государства, что действительно в большей степени соответствует концепции перехода к парламентско-президентской республике. Тем не менее, как представляется, за весьма витиеватыми формулировками, создающими лишь видимость перераспределения полномочий, скрывается все тот же порядок формирования этого органа государственной власти.

Так, не претерпела изменений норма, позволяющая Президенту РФ самостоятельно назначать главу Правительства РФ в случае трехкратного отклонения одной и той же предлагаемой им кандидатуры для замещения данной должности Государственной Думой. Сохранилось и право роспуска Государственной Думы по данному основанию. Следует отметить, что в данной ситуации заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры (за исключением тех из них, которые назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации) также назначаются без утверждения их кандидатур Государственной Думой.

Новеллой выступает то, что теперь Председатель Правительства РФ кандидатуры на должность своих заместителей и федеральных министров (за исключением тех из них, которые назначаются на должность главой государства после консультаций с Советом Федерации) предлагает не напрямую Президенту РФ, а представляет их вначале на утверждение Государственной Думе. Президент РФ, в свою очередь, не вправе отказать в назначении на должность утвержденных таким образом кандидатур.

Однако, во-первых, вызывает сомнение то, что Председатель Правительства РФ, кандидатура которого была подобрана Президентом РФ, станет предлагать на утверждение Государственной Думы не согласованных с ним претендентов. Во-вторых, даже если вообразить успешность реализации возникшей в результате такого противостояния конфронтации, только за главой государства сохраняется право принятия в любой удобный момент решения как об отставке Правительства РФ в полном составе, так и освобождения от должности отдельных его членов. В-третьих, эффективность подобного «парламентского» механизма ослабевает в результате закрепления возможности Президента РФ опять-таки самостоятельно назначать указанных лиц на должность после трехкратного отклонения соответствующих кандидатур Государственной Думой. При этом также сохраняется угроза роспуска Государственной Думы, а интерпретационные нормы наверняка пойдут по тому же пути что и в отношении Председателя Правительства РФ и введут в обиход допустимость представления Президентом РФ одной и той же кандидатуры трижды.

Подобные вопросы возникают и в отношении роли Совета Федерации в процедуре проведения с ним консультаций при назначении на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (в т.ч. и членов Правительства РФ), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности. В первую очередь примечателен сам консультативный характер данной процедуры, не содержащей в себе указания на утверждение или хотя бы получение согласия на назначение той или иной кандидатуры на указанные должности. Неясным представляется и содержание проводимых консультаций.

Обращают на себя внимание в контексте изложенного и поправки в Конституцию РФ, предусматривающие изменения в составе Совета Федерации. Здесь выделяются три категории сенаторов Российской Федерации. Первая – представители субъектов Российской Федерации, половина из которых наделяется полномочиями решением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Последние же либо напрямую были представлены Президентом РФ в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации для избрания на должность, либо, как показывает практика, были избраны на нее благодаря назначению Президентом РФ на должность временно исполняющего обязанности главы субъекта Российской Федерации, либо при отсутствии первого и второго все же находятся под влиянием Президента РФ благодаря институту отрешения их от должности.

Усиливают влияние Президента РФ в Совете Федерации следующие две введенные в его состав поправками к Конституции РФ категории должностей. Это представители Российской Федерации, напрямую назначаемые на должность главой государства, большая часть из которых подвергается переназначению и, следовательно, не заинтересованная в конфронтации с ним. Оставшаяся категория – это Президенты РФ, прекратившие исполнение своих полномочий в связи с истечением срока пребывания в должности либо отставки. В данном случае, учитывая преемственность власти, можно говорить о сохранении негласной связи бывшего и действующего Президента РФ, которая, безусловно, позволит последнему заручиться поддержкой при формировании Правительства РФ. Кроме того, учитывая то, что данная должность сенатора Российской Федерации замещается пожизненно и количественный состав выделенной категории может быть сколь угодно широк, перевес в данном случае при проведении соответствующих консультаций явно будет на стороне действующего Президента РФ.

[11] См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации // Росс. газ. 2020. 16 янв.

Таким образом, проведение подобных консультаций с лицами, которые, как было показано, находятся в косвенной, а в отношении некоторых из них и в прямой политической зависимости от Президента РФ с позиции перераспределения полномочий в сторону Федерального Собрания РФ, представляется малоэффективным. Не случайно видимо было изменено название данной категории лиц, посредством чего подобная зависимость получила отражение в названии соответствующих должностей. Ведь, исходя из буквального толкования, это уже не члены, но и не сенаторы представительного органа государственной власти (одной из его палат), а сенаторы самого государства, главой которого выступает Президент РФ. Все это в очередной раз актуализирует слова главы государства: «Россия должна оставаться сильной президентской республикой!»[12].

Не остается сомнений в этом и после анализа правовых норм, регламентирующих политическую ответственность членов Правительства РФ. Очевидно, что смешанная республика предполагает наличие таких инструментов, которые позволяют Федеральному Собранию РФ не только фактически или пусть даже номинально участвовать в формировании исполнительной ветви власти, но, и это представляется более значимым, контролировать деятельность должностных лиц, осуществляющих на вверенных им постах администрирование. В этой связи в Конституции РФ изначально был предусмотрен механизм выражения недоверия Правительству РФ, позднее к ведению Государственной Думы добавилось заслушивание ежегодных отчетов о результатах его деятельности, в т.ч. по вопросам, поставленным самими парламентариями. Тем не менее последнее слово об удовлетворительности работы Правительства РФ всегда оставалось (и сохранилось практически в неизменном виде) за Президентом РФ.

Более того, если отследить направление данного вектора в других сферах реализации полномочий главы государства, то можно констатировать как неизменность, а может даже и ослабление роли Федерального Собрания РФ при формировании Правительства РФ, так и потерю своих властных позиций иными органами и должностными лицами государственного аппарата. В частности, конституционное закрепление получил факт общего руководства Президентом РФ осуществляющим исполнительную власть Российской Федерации Правительством РФ и прямого руководства иными отдельными федеральными органами исполнительной власти. Размытой в этой связи представляется роль Председателя Правительства РФ, который, по сути, лишь формулирует предложения о структурном и персональном содержании исполнительной ветви власти, а также организует работу Правительства РФ.

Отличаются своей значимостью полномочия Президента РФ и в сфере правового регулирования. Так, обращаясь к уже упомянутой практике деятельности Конституционного Суда РФ, можно отметить, что Президент РФ наделен правом принятия собственных правовых актов, в т.ч. нормативного характера, по вопросам ведения Российской Федерации[13]. В отличие от института делегированного законодательства, используемого в некоторых зарубежных государствах, реализация подобного полномочия не поставлена в зависимость от одобрения такого акта Федеральным Собранием РФ и используется даже без указания на чрезвычайность обстоятельств его принятия, в т.ч. и без определения срочного периода его действия[14].

Следует полагать, что столь широкое толкование не исключает возможности принятия подобных нормативных правовых актов и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и даже, например, при отсутствии правового регулирования со стороны субъектов Российской Федерации вторжения в сферу исключительной компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако какому акту будет отдан приоритет в случае последующего возникновения противоречия между соответствующим указом Президента РФ и нормами права субъекта Российской Федерации, положения Конституции РФ не определяют.

* * *

Право безапелляционной отмены актов Правительства РФ, полномочия по представлению кандидатур либо самостоятельному назначению судей федеральных судов, прокуроров, членов Счетной палаты РФ, формирование и председательствование в Государственном Совете и Совете Безопасности РФ и т.п. практически абсолютизируют власть Президента РФ. Таким образом, говорить о проявлении в Российской Федерации признаков парламентской республики, пусть и в сочетании с сильной президентской властью, все еще преждевременно.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ


1. *Авдеев Д.А.* Форма правления в России (краткий конституционный очерк). Тюмень, 2015. С. 44.
2. *Алимпиева Т.Г., Максименко Е.И.* О проблеме толкования правовой категории «форма правления» (кейс России и Казахстана) // Вестник БФУ им. И. Канта. Сер.: Гуманитарные и общественные науки. 2018. № 4. С. 13–20.
3. *Васильева Т.А.* Акты делегированного законодательства как источник публичного права зарубежных стран // Труды ИГП РАН. 2011. № 1. С. 171–194.
4. *Гелиева И.Н.* Некоторые вопросы формы государственного правления в России // Общество и право. 2008. № 1. С. 42–45.
5. *Зазнаев О.И.* Атипичные президентские и полупрезидентские системы // Ученые записки Казанского гос. ун-та. Сер. «Гуманитарные науки». 2005. Т. 147. Кн. 1. С. 54–69.
6. *Кондрашев А.А.* Суперпрезидентская республика в России: миф или реальность? // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 6. С. 34–42.
7. *Маркаров А.А.* Полупрезидентская система: содержание понятия и основные характеристики // Политическая наука. 2014. № 1. С. 34–50.


[12] См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации // Росс. газ. 2020. 16 янв.

[13] См.: постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт “г”), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 6, ст. 866.

[14] См.: *Васильева Т.А.* Акты делегированного законодательства как источник публичного права зарубежных стран // Труды ИГП РАН. 2011. № 1. С. 171–194.

8. *Мельникова М.В.* Форма правления в современной России // Вестник Самарской гуманитарной академии. Сер. «Право». 2018. № 1 (20). С. 30–34.

9. *Нечкин А.В.* Форма правления в государствах мира: проблемы классификации и пути их возможного решения // Lex russica (Русский закон). 2019. № 5. С. 132–147.

10. *Чепурнова Н.М.* Сущность и содержание конституционного принципа разделения властей в Российской Федерации // Вестник Московского ун-та МВД России. 2019. № 2. С. 86–94.

## REFERENCES

1. *Avdeev D.A.* The form of government in Russia (a brief constitutional essay). Tyumen, 2015. P. 44 (in Russ.).

2. *Alimpieva T.G., Maksimenko E.I.* On the problem of interpretation of the legal category "form of government" (case of Russia and Kazakhstan) // Herald of Kant BFU. Ser.: Humanities and Social Sciences. 2018. No. 4. P. 13–20 (in Russ.).

3. *Vasilyeva T.A.* Acts of delegated legislation as a source of public law of foreign countries // Proceedings of the ISL of the RAS. 2011. No. 1. P. 171–194 (in Russ.).

4. *Gelieva I.N.* Some questions of the form of state government in Russia // Society and Law. 2008. No. 1. P. 42–45 (in Russ.).

5. *Zaznaev O.I.* Atypical presidential and semi-presidential systems // Scientific notes of the Kazan State University. Ser. "Humanities". 2005. Vol. 147. Book 1. P. 54–69 (in Russ.).

6. *Kondrashev A.A.* The super-presidential Republic in Russia: myth or reality? // Yerald of Kutafin University (MSLA). 2018. No. 6. P. 34–42 (in Russ.).

7. *Markarov A.A.* Semi-presidential system: the content of the concept and the main characteristics // Political Science. 2014. No. 1. P. 34–50 (in Russ.).

8. *Melnikova M.V.* The form of government in modern Russia // Herald of the Samara Humanitarian Academy. Ser. "Law". 2018. No. 1 (20). P. 30–34 (in Russ.).

9. *Nechkin A.V.* The form of government in the states of the world: classification problems and ways of their possible solutions // Lex russica (Russian Law). 2019. No. 5. P. 132–147 (in Russ.).

10. *Chepurnova N.M.* The essence and content of the constitutional principle of separation of powers in the Russian Federation // Herald of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. No. 2. P. 86–94 (in Russ.).

### Сведения об авторе

**ГУНИЧ Сергей Владимирович** –
кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Дальневосточного юридического института МВД России; 680020 г. Хабаровск, пер. Казарменный, д. 15

### Authors' information

**GUNICH Sergey** V. –
PhD in Law, associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines, Far Eastern Law Institute of Ministry of Internal Affairs of the Russia Russian Federation; 15 Kazarmenny line, 680020 Khabarovsk, Russia

*ГОСУДАРСТВО И ПРАВО, 2022, № 5, с. 158–164*
*STATE AND LAW, 2022, No. 5, pp. 158–164*

# ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ НА РАЗВИТИЕ ПРАВОСУДИЯ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

**© 2022 г. Е. В. Рябцева**

*Институт государства и права Российской академии наук, г Москва*

*E-mail: rev020680@mail.ru*

Поступила в редакцию 13.01.2022 г.

***Аннотация.*** В статье рассмотрены особенности правосудия по уголовным делам в условиях пандемии. Проведен анализ зарубежного опыта деятельности судов и определены общие закономерности осуществления правосудия в условиях ограничений, вызванных распространением COVID-19. Обоснованы направления дальнейшего внедрения информационных технологий в постковидный период для обеспечения стабильной работы судов и безопасности участников уголовного процесса. Выявлены проблемы реализации принципов непосредственности и гласности в условиях дистанционного рассмотрения уголовных дел. Сделан вывод о необходимости изменения действующего уголовно-процессуального законодательства, приведении его в соответствие с современными реалиями, связанными с использованием цифровых и информационных технологий в судебном разбирательстве по уголовным делам. Обосновано, что дистанционное рассмотрение возможно не по всем уголовным делам.

***Ключевые слова:*** пандемия, судебная защита, правосудие, уголовное судопроизводство, непосредственность, гласность, суд с участием присяжных заседателей, информационные технологии, видеоконференцсвязь, дистанционное судебное заседание.

***Цитирование:*** *Рябцева Е.В.* Влияние пандемии на развитие правосудия по уголовным делам // Государство и право. 2022. № 5. С. 158–164.

**DOI:** 10.31857/S102694520019865-2

# THE IMPACT OF THE PANDEMIC ON THE DEVELOPMENT OF JUSTICE IN CRIMINAL CASES

**© 2022 E. V. Ryabtseva**

*Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow*

*E-mail: rev020680@mail.ru*

Received 13.01.2022

***Abstract.*** The article discusses the features of criminal justice in the context of a pandemic. The analysis of the foreign experience of the courts' activities is carried out and the general patterns of the administration of justice in the conditions of restrictions caused by the spread of COVID-19 are determined. The directions of further introduction of information technologies in the post-crisis period to ensure the stable operation of courts and the safety of participants in criminal proceedings are substantiated. The problems of implementing the principles of immediacy and publicity in the conditions of remote consideration of criminal cases are revealed. The conclusion is made about the need to change the current criminal procedure legislation, bringing it into line with modern realities associated with the use of digital and information technologies in criminal proceedings. It is proved that remote examination is not possible in all criminal cases.

***Key words:*** pandemic, judicial protection, justice, criminal proceedings, immediacy, publicity, jury trial, information technology, videoconferencing, remote court session.

***For citation:*** *Ryabtseva, E.V. (2022).* The impact of the pandemic on the development of justice in criminal cases // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 158–164.

Пандемия – особый период в жизни общества и государства, оказывающий влияние на дальнейшее развитие социальных связей, функционирование государственных органов. Ограничения, введенные в связи с распространением COVID-19, в той или иной степени изменили деятельность всех органов государственной власти и институтов гражданского общества, в т.ч. судов.

В условиях пандемии суды были вынуждены оперативно корректировать свою работу, руководствуясь ставшими главными критериями и ценностями – жизнью, здоровьем и безопасностью человека. Особые сложности, возникшие с начала пандемии и продолжающиеся в современных, адаптированных к сложной эпидемиологической обстановке условиях, связаны с правосудием по уголовным делам, где одним из ключевых является человеческий фактор. Обеспечение уголовного судопроизводства, полностью отвечающего критерию fair tria (в пер. с анг. справедливое судебное разбирательство), в условиях пандемии COVID-19 оказалось непростой задачей[1].

Уголовное судопроизводство значительно отличается от гражданского и арбитражного процесса – возможностью применения мер уголовно-процессуального принуждения, с ограничениями в сфере личных прав и свобод человека. Поэтому автоматическое перенесение успешного опыта рассмотрения в онлайн-формате арбитражных дел в сферу уголовного производства вызовет обоснованные опасения соблюдения гарантий прав и законных интересов личности[2].

Уголовное судопроизводство в силу присущей ему публичности более консервативно. Определенной вехой, связанной с внедрением информационных технологий в уголовный процесс, стало принятие Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 220-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части применения электронных документов в деятельности органов судебной власти»[3]. В Уголовно-процессуальный кодекс РФ введена ст. 474[1] «Порядок использования документов в уголовном судопроизводстве». Тем не менее использование видеоконференцсвязи в судебных заседаниях при рассмотрении уголовного дела судом первой инстанции всегда носило точечный характер (ст. 278[1], 293 УПК РФ). Исключительный случай – ч. 6[1] ст. 241 УПК РФ. В свою очередь процедура пересмотра приговоров и иных судебных решений в вышестоящих инстанциях, при разрешении вопросов, связанных с исполнением приговора, а также в случае, предусмотренном ст. 473[4] УПК РФ, допускает применение видеоконференцсвязи на протяжении всего судебного разбирательства.

В сложный период действия строгих ограничений, вызванных распространением коронавирусной инфекции, применения закона, который затрагивает конституционные ценности, ситуация выбора для суда заключалась прежде всего в том, чтобы либо строго следуя правилам общеобязательности закона, применить его и тем самым создать угрозу причинения вреда конституционно значимым ценностям, либо защищая конституционные ценности, нарушить правило общеобязательности. Только в том случае, когда, по оценке суда, применение конкретного нормативного правового акта идет вразрез с Конституцией РФ, и в первую очередь грозит нарушением конституционных прав и свобод граждан, суд, взвешивая ценность общеобязательности закона и ценность прав человека, может принять решение о недопустимости его применения[4].

Обеспечение безопасности человека и гражданина является конституционным правом граждан. В соответствии с ч. 1 ст. 56 Конституции РФ в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия. Однако обеспечение безопасности участников уголовного судопроизводства, включая самих судей, присяжных заседателей в определённой степени может ограничивать ряд принципов, таких как гласность и открытость судебного разбирательства, непосредственное исследование доказательств и т.д.

Обеспечение безопасности участников уголовного процесса предполагает внедрение информационных технологий, направленных на исключение человеческого фактора в процессе осуществления правосудия. Это несет в себе определенную опасность для правосудия, поскольку технологически верно созданная программа может не соответствовать принципам правосудия.

Проблемам осуществления правосудия в условиях, связанных с эпидемией, посвящено значительное количество публикаций[5]. Большинство ученых полагают, что оптимальным развитием судебной системы как в острый период развития пандемии, так и в постковидное время является внедрение информационных технологий[6]. Однако некоторые авторы считают, что в условиях пандемии, в частности, вызванной COVID-19, оптимальным решением является не цифровой, а барьерный метод – использование средств индивидуальной защиты участниками процесса, равно как и дистанция между ними в зале суда, ограниченный доступ публики и т.д.[7]

Вместе с тем опыт, накопленный судами в условиях сложной эпидемиологической ситуации, его влияние на дальнейшее развитие судебной системы предполагает

---

[1] См. об этом, напр.: *Марковичева Е.В.* Обеспечение права на справедливое судебное разбирательство в уголовном процессе: уроки пандемии// Юридический вестник Самарского ун-та. 2021. Т. 7. № 1. С. 79.

[2] См.: *Борохова Н.Е.* К вопросу о возможности использования отдельных видов цифровых технологий в уголовном судопроизводстве // Вестник ЮУрГУ. Сер. «Право». 2021. Т. 21. № 2. С. 7–12.

[3] См.: СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I), ст. 3889.

[4] См.: *Бабаев М.М.* Риск-ориентированное правосудие // Всеросс. криминологический журнал. 2021. Т. 15. № 2. С. 173.

[5] См.: *Качалова О.В.* Обеспечение прав человека при производстве по уголовным делам в условиях пандемии // Росс. правосудие. 2020. № 11. С. 99–104; *Андреева О.И., Качалова О.В.* Российский уголовный процесс в условиях коронавируса: вызовы времени // Вестник Томского гос. ун-та. Право. 2020. № 36. С. 5–15; *Лазарева В.А.* Уголовный процесс в условиях пандемии и потом // Юридический вестник Самарского ун-та. 2020. Т. 6. № 3. С. 84–90; *Малько А.В., Афанасьев С.Ф., Борисова В.Ф., Кроткова Н.В.* Проблемы цифровизации в сфере осуществления правосудия // Государство и право. 2020. № 10. С. 151–159. DOI: 10.31857/S102694520012242-7

[6] См.: *Воскобитова Л.А.* Уголовное судопроизводство и цифровые технологии: проблемы совместимости // Lex russica. 2019. № 5. С. 91–104; *Герман А.С.* Дистанционное производство в Верховном Суде Российской Федерации // Росс. правосудие. 2020. № 6. С. 5–12.

[7] См.: *Борохова Н.Е.* Указ. соч. С. 7–12.

исследование проблемных вопросов сквозь призму практической деятельности судов. Некоторые проблемы требуют своего решения на уровне судебной системы.

Эпидемия COVID-19 получила широкое распространение, поэтому большинство государств встали перед необходимостью решения архисложной задачи: сохранить приемлемый уровень доступа граждан к правосудию в условиях социального дистанцирования и действующих карантинных мероприятий[8].

Анализ опыта зарубежных стран позволяет сформулировать общие тенденции изменений деятельности судов по осуществлению правосудия, вызванных эпидемиологическими условиями. Следует отметить, что пандемия стала мировой проблемой, поскольку уголовное судопроизводство должно было адаптироваться к новым реалиям, связанным с эпидемиологическими рисками и обеспечить баланс между защитой общественной безопасности и защитой здоровья тех лиц, которые вовлечены в правосудие, включая и самих судей[9].

Прежде всего изменения, вызванные сложной эпидемиологической ситуацией, были обусловлены ограничением доступа к правосудию. В *Федеральном Верховном суде Германии* доступ в здание был полностью закрыт для всех, в т.ч. сторон, кроме неотложных заседаний, для доступа на неотложные заседания необходимо было предварительное согласование.

В *Верховном кассационном суде Италии* заседания по уголовным делам были перенесены или отложены за исключением неотложных следственных действий[10].

В *Верховном суде Соединенного Королевства* здание суда было закрыто для посетителей, в т.ч. участников судебных разбирательств до специального уведомления. В Соединенном Королевстве в пандемический период стали активно использоваться информационные технологии, облегчающие доступ к правосудию. Слушание отдельных дел стало проводиться с использованием Skype и Cloud Video Platform, что обеспечило рассмотрение тех материалов, по которым нарушение сроков рассмотрения ведет к нарушению прав человека, в первую очередь материалов об освобождении обвиняемого под залог или продлении срока его содержания под стражей. Пандемия одновременно выступила и катализатором для активной законодательной деятельности, направленной на расширение случаев использования видеозаписи показаний свидетелей в уголовном процессе[11].

*Верховный суд США* закрыл здание для посторонней публики. Публичные слушания перенес на неопределенный срок. В США многие суды ограничили личное присутствие участников процесса и стали использовать виртуальные или гибридные технологии. При этом использование видеоконференций привело к ограничению принципа публичности судебного разбирательства, гарантированного Первой и Шестой поправками к Конституции США[12].

В *Верховном суде Республики Казахстан* в связи динамикой роста в городах Нур-Султан и Алматы случаев заражения коронавирусом COVID-19 предпринимались меры по сохранению баланса между доступом к правосудию и обеспечением безопасности жизни и здоровья граждан, вовлеченных в орбиту судопроизводства на период чрезвычайного положения. Судам было поручено соблюдать карантинные меры с целью максимального исключения контактов для предотвращения риска распространения коронавируса среди посетителей. Для части судей и сотрудников рекомендовано определить гибкий график работы, остальных по выбору – направить в отпуска, перевести на сокращенный рабочий день или дистанционный режим[13].

В *Российской Федерации* изменения организационного характера в рамках осуществления уголовного судопроизводства в первую очередь касались ограничения личного приема граждан; ограничения доступа в суды лиц, не являющихся участниками уголовного судопроизводства; рекомендации судьям самоизолироваться при малейших признаках заболевания[14]. В обычные время, в нечрезвычайных условиях данное обстоятельство можно было бы рассматривать как умышленное ограничение доступа к правосудию.

В целом можно отметить, что российская судебная система успешно адаптировалась к условиям действовавших достаточно длительный период времени ограничений. Прежде всего это было связано с тем, что на протяжении последнего десятилетия в России идет активный процесс цифровой модернизации судов в соответствии со Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг.[15] Эпидемия, вызванная распространением новой коронавирусной инфекции создала условия для активного использования достижений информационного общества при отправлении правосудия.

В Обзоре по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) от 30 апреля 2020 г. № 2, утвержденным Президиумом Верховного Суда РФ, указано, что по каждому уголовному делу или материалу, требующему безотлагательного рассмотрения, суд вправе принять решение о проведении всего судебного разбирательства с использованием систем видеоконференцсвязи. Например, за первое полугодие 2021 г. было проведено более 300 тыс. судебных заседаний с использованием видеоконференцсвязи. При этом судами Российской

---

[8] См.: *Смахтин Е.В.* Использование в условиях пандемии цифровых коммуникационных технологий как способ повышения эффективности правосудия // Юридический вестник Самарского ун-та. 2021. Т. 7. № 1. С. 95–101.

[9] См.: *Miller J.M., Blumstein A.* Crime, Justice & the COVID-19 Pandemic: Toward a National Research Agenda // American Journal of Criminal Justice. 2020. Vol. 45. Issue 4. P. 515–524.

[10] См.: Суды мира во время пандемии COVID-19. Справка // Официальный сайт Центра правовой информации «РАПСИ» // http://www.rapsinews.ru/judicial_news (дата обращения: 15.02.2021).

[11] См.: Coronavirus and the courts: how will a pandemic affect the conduct of litigation? // THE LAWYER. URL: https://www.thelawyer.com/coronavirus-and-the-courts-a-boost-for-online-reform (accessed: 25.06.2020).

[12] См.: *Baldwin J.M., Eassey J.M., Brooke E.J.* Court Operations during the COVID-19 Pandemic // American Journal of Criminal Justice. 2020. No. 45. P. 743–758.

[13] См.: Суды мира во время пандемии COVID-19. Справка // Официальный сайт Центра правовой информации «РАПСИ» // http://www.rapsinews.ru/judicial_news (дата обращения: 15.02.2021).

[14] См.: Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 18.03.2020 г. Президиума Верховного Суда РФ. URL: https://www.vsrf.ru/files/28814/ (дата обращения: 15.04.2020).

[15] См.: Указ Президента РФ от 09.05.2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20, ст. 2901.

Федерации осуждено 293.6 тыс. граждан, или 76%, а прекращено уголовное преследование в отношении 87.2 тыс., или 23%. Как отметил Председатель Верховного Суда РФ, эта цифра (23%) остается неизменной все последние годы. Кроме того, по делам о преступлениях коррупционной направленности осуждено 4.1 тыс. человек. Рассмотрено 48.6 тыс. ходатайств об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, удовлетворено 43.4 тыс. (89%), а отказано в удовлетворении 5.2 тыс. (11%)[16].

Для дистанционного рассмотрения дел в сложных эпидемиологических условиях использовались и другие варианты программного обеспечения помимо видеоконференцсвязи. Так, 1 апреля 2020 г. Невьянский городской суд в Свердловской области впервые в истории российского правосудия рассмотрел дело с применением видеозвонка с помощью мессенджера WhatsApp[17].

В условиях улучшения эпидемиологической обстановки, когда реальной остается угроза распространения коронавирусной инфекции продолжается дальнейшее внедрение информационных технологий в судебную деятельность. Ведется работа по созданию суперсервиса «Правосудие онлайн». Эта платформа позволит участникам судопроизводства реализовать в дистанционной форме весь объем процессуальных действий, в т.ч. в судебном заседании посредством веб-конференции и получение судебного акта в электронной форме.

Аналог рассматриваемой платформы существует в некоторых зарубежных странах. В частности, в условиях пандемии КНР стала использовать цифровые возможности в виде единой онлайн-платформы судебных решений, поэтому достаточно быстро адаптировалась к новым условиям. Для работы с этой электронной платформой готовились соответствующие юридические кадры, имеющие уровень информационной компетентности для работы с онлайн-сервисами. Все эти мероприятия позволили Китаю в 2020 г. рассматривать удаленно многие дела, в т.ч. и уголовные[18].

Повышение уровня технического и программно-информационного оснащения судов всех звеньев судебной системы неминуемо влечет за собой расширение возможностей «онлайн-правосудия», развитие способов обмена информацией, изменения в порядке рассмотрения дел[19]. И тем самым уголовное судопроизводство получает новое наполнение. Изменения, которые были вызваны COVID-19, дали направление для дальнейшего развития правосудия, что предполагает содержательное изменение, дополнение принципов уголовного судопроизводства.

Связь назначения уголовного судопроизводства как широкой социальной системы, функционирующей в разных условиях, и задач, стоящих перед участниками уголовно-процессуальных отношений[20], позволяет уточнить принципы уголовного судопроизводства.

Прежде всего необходимо обратиться к одному из принципов уголовного процесса – непосредственность при осуществлении правосудия. Данный принцип получил свое отражение в ст. 240 УПК РФ. Принцип непосредственности предполагает, что суд, рассматривающий дело, обязан лично воспринимать доказательства в ходе судебного заседания. Через непосредственное рассмотрение обеспечиваются полнота и объективность впечатлений суда от процесса, что способствует полному и верному установлению истины по делу. В случае применения видеоконференцсвязи существует определенный риск нарушения принципа непосредственности.

Непосредственное офлайн общение с судом дает возможность сторонам процесса оперативно излагать свою позицию, ориентировать суд в материалах дела и отслеживать невербальные сигналы других участников. Критически это важно в уголовном процессе, где одним из ключевых является человеческий фактор. Видеоконференцсвязь может искажать коммуникацию, а значит, важные фрагменты показаний могут быть потеряны либо неверно интерпретированы.

Минимизировать негативные последствия, которые могут наступить в результате дистанционного судебного разбирательства возможно посредством процессуальной регламентации такого порядка. В ближайшем будущем планируется расширять цифровизацию в повседневной судебной деятельности, совершенствовать процессуальное законодательство, регламентирующее применение систем видеоконференцсвязи и веб-конференции. В том числе требуется нормативное закрепление многих других технологических новаций, позволяющих ускорить судебный процесс и сделать его более эффективным. Для подобной видеосвязи могут быть использованы как стандартные варианты программного обеспечения, обладающие достаточной степенью криптостойкости (Skype, Zoom, WhatsApp, Viber и т.д.), так и специально разработанные.

Уголовно-процессуальное законодательство не закрепляет порядок рассмотрения дела по существу «путем использования систем видеоконференцсвязи». Уголовно-процессуальный кодекс РФ предусматривает только конкретные случаи применительно к ее использованию при допросе обвиняемого, подсудимого, осужденного, потерпевшего и свидетеля (ст. 35, 240, $278^{1}$, 293, $389^{12}$ УПК РФ), а также право суда апелляционной инстанции «исследовать доказательства с использованием видеоконференцсвязи» (ст. $389^{13}$ УПК РФ). Отсутствие правового регулирования данного вопроса в определенной степени восполняется индивидуальным регулированием высшего органа судебной власти – Верховным Судом РФ, что стало скорее вынужденной, нежели закономерной мерой.

В соответствии с ч. 4 ст. 240 «Непосредственность и устность» УПК РФ свидетель и потерпевший могут быть допрошены судом с помощью систем видеоконференцсвязи. Представляется, что в силу развития коммуникационных технологий содержание рассматриваемого принципа должно включать общую формулировку относительно возможности использования в судебном разбирательстве как стандартных вариантов программного обеспечения (Skype,

---

[16] См.: Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации // http://www.vsrf.ru/

[17] См.: Суд под Екатеринбургом впервые в России рассмотрел дело по видеозвонку с помощью WhatsApp // ТАСС. 2020. 1 апр. URL: https://tass.ru/ural-news (дата обращения: 15.06.2020).

[18] См.: Coronavirus and the courts: how will a pandemic affect the conduct of litigation? // THE LAWYER. URL: https://www.thelawyer.com/coronavirus-and-the-courts-a-boost-for-online-reform (accessed: 20.08.2020).

[19] См.: *Лазарева В.А.* Указ. соч. С. 84–90.

[20] См.: *Гольцов А.Т.* О свойствах уголовного судопроизводства как разновидности социальной действительности // Государство и право. 2021. № 7. С. 62–71.

Zoom, WhatsApp, Viber и т.д.), так и специально разработанных (видеоконференцсвязь и т.д.).

Активное использование сети Интернет при расширении дистанционных форматов судопроизводства ставит вопрос о соблюдении принципа гласности правосудия. Суды в сети Интернет публикуют судебные акты, сторонам обеспечивается право осуществлять аудиофиксацию судебного разбирательства, получать копии судебного решения, осуществлять с разрешения суда видеозапись судебного процесса. Осуществление правосудия в интернет-пространстве требует от судей повышенной ответственности, неукоснительного соблюдения всех норм процессуального законодательства. Интернет делает абсолютно прозрачным и открытым судебный процесс, что в целом позитивно отражается на уровне правосознания граждан и повышает доверие к судебной системе.

Принцип гласности, закрепленный в ст. 241 УПК РФ, содержит общие правила проведения открытого судебного заседания и в качестве исключения – закрытого судебного заседания, которое назначается при наличии определенных оснований. Во-первых, оно допускается в том случае, когда исследование обстоятельств уголовного дела может привести к разглашению сведений, составляющих государственную тайну, или к разглашению иной тайны, охраняемой федеральным законом (банковской, коммерческой, семейной и т.д.). Во-вторых, решение о проведении закрытого судебного заседания может быть принято при рассмотрении уголовных дел о преступлениях, совершенных лицами, не достигшими возраста 16 лет. Это объясняется необходимостью учета возрастных особенностей лица, привлеченного к уголовной ответственности, и стремлением создать благоприятные возможности для обеспечения всестороннего, полного и объективного исследования всех обстоятельств рассматриваемого уголовного дела. В-третьих, это допускается, когда рассмотрение уголовных дел о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности и других преступлениях может привести к разглашению сведений об интимных сторонах жизни участников уголовного судопроизводства либо сведений, унижающих их честь и достоинство. В данном случае создать условия для реализации одного из принципов уголовного судопроизводства – уважения чести и достоинства личности, а также учитывать требования моральных норм. Четвертым основанием для проведения закрытого судебного заседания являются случаи, когда этого требуют интересы обеспечения безопасности участников судебного разбирательства, а также их близких родственников, родственников и близких лиц. Данное положение направлено на реализацию принципа обеспечения охраны прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве, требующего от суда в случае угрозы этим лицам убийством, применением насилия, уничтожением или повреждением их имущества либо иными опасными противоправными деяниями принимать в пределах своей компетенции меры безопасности.

Работа судов в условиях сложной эпидемиологической ситуации сопряжено с определенными ограничениями. Эти ограничения не могут являться основанием для проведения закрытого судебного разбирательства, поскольку обеспечение безопасности участников уголовного процесса гарантируется не благодаря ограничению распространения определенной информации, а посредством исключения их физического присутствия в зале судебного разбирательства. В то же время ограничения создают препятствия для проведения открытого судебного разбирательства. Открытое разбирательство уголовных дел обеспечивает возможность гражданам присутствовать в зале судебного заседания, следить за ходом судебного процесса, что ограничено в условиях эпидемиологической обстановки. Представляется целесообразным дополнить принцип гласности возможностью проведения дистанционного судебного заседания, закрепив перечень оснований, при наличии которого оно возможно. При этом к участию в судебном онлайн-заседании обосновано допустить только пользователей с учетными записями, подтвержденными согласно приказу Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 13 апреля 2012 г. № 107 «Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе “Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме”»[21]. Таким образом, слушателями смогут стать только авторизованные лица. В зависимости от конкретной ситуации рассмотрение уголовного дела в дистанционном судебном заседании может быть в отношении всего судебного разбирательства либо его определенной части (например, только в отношении судебного следствия; только в отношении производства экспертизы; и т.д.).

Обращает на себя внимание тот факт, что правосудие по уголовным делам носит дифференцированный характер. Для некоторых ее форм дистанционный формат разрешения дела вряд ли применим. Например, дистанционное рассмотрение уголовного дела судом с участием присяжных заседателей в определенной степени искажает саму суть суда с участием последних. Правосудие выступает сферой общения между людьми, связано с целым рядом психологических явлений. В этом контексте проблема суда с участием присяжных заседателей перестает быть сугубо правовой, поскольку связана с психической составляющей. Некоторые исследователи справедливо характеризуют суд с участием присяжных заседателей как институт правовой и политической социализации[22]. Вынесение вердикта присяжными заседателями при отсутствии личной возможности воспринимать подсудимого – это извращение самой идеи суда с участием присяжных заседателей. Кроме того, ораторское искусство сторон, которое играет особую роль в суде с участием присяжных заседателей, в дистанционном формате судебного заседания утратит значительную часть своей силы. Технические сложности, которые нередко возникают в дистанционном режиме, пространственный разрыв между присяжными заседателями и другими участниками судебного разбирательства, многократно снижают эмоциональное восприятие любой речи, обращенной к присяжным. Подобные трансформации подрывают историческую преемственность.

В целом изменения уголовно-процессуального законодательства и правоприменительной практики по уголовным делам в постковидный период должны согласовываться с общими направлениями развития права в цифровую эпоху[23]. Создание соответствующей правовой базы, связанной с отправлением правосудия в условиях противоэпидемических

[21] См.: Росс. газ. 2012. 18 мая.

[22] См.: *Орлова А.В., Ширяева С.В., Ильягуева А.А., Портная Е.Б.* Психологические особенности суда присяжных // Образование и право. 2018. № 8. С. 65–70.

[23] См.: *Санникова Л.В., Харитонова Ю.С.* Трансформация права в цифровую эпоху: взгляд в будущее // Государство и право. 2019. № 9. С. 87–96.

ограничений, есть необходимая, но недостаточная мера для оптимального его функционирования. Цифровизация уголовного правосудия несет значительные риски, лежащие в плоскости кибербезопасности и определенных конституционных ограничений. В частности, и российский, и зарубежный опыт цифрового мониторинга лиц, на которых наложены карантинные ограничения, выявил первые угрозы утечки персональной информации и широкого вмешательства государства в личную жизнь, неправильной оценки искусственным интеллектом информации с последующим наложением оспариваемых штрафов. Очевидно, что автоматический перенос таких мероприятий в сферу уголовного судопроизводства сделает весьма затруднительным соблюдение принципа презумпции невиновности и не позволит обеспечить справедливость самого процесса в целом[24].

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ


1. *Андреева О.И., Качалова О.В.* Российский уголовный процесс в условиях коронавируса: вызовы времени // Вестник Томского гос. ун-та. Право. 2020. № 36. С. 5–15.
2. *Бабаев М.М.* Риск-ориентированное правосудие // Всеросс. криминологический журнал. 2021. Т. 15. № 2. С. 173.
3. *Качалова О.В.* Обеспечение прав человека при производстве по уголовным делам в условиях пандемии // Росс. правосудие. 2020. № 11. С. 99–104.
4. *Борохова Н.Е.* К вопросу о возможности использования отдельных видов цифровых технологий в уголовном судопроизводстве // Вестник ЮУрГУ. Сер. «Право». 2021. Т. 21. № 2. С. 7–12.
5. *Воскобитова Л.А.* Уголовное судопроизводство и цифровые технологии: проблемы совместимости // Lex russica. 2019. № 5. С. 91–104.
6. *Герман А.С.* Дистанционное производство в Верховном Суде Российской Федерации // Росс. правосудие. 2020. № 6. С. 5–12.
7. *Гольцов А.Т.* О свойствах уголовного судопроизводства как разновидности социальной действительности // Государство и право. 2021. № 7. С. 62–71.
8. *Лазарева В.А.* Уголовный процесс в условиях пандемии и потом // Юридический вестник Самарского ун-та. 2020. Т. 6. № 3. С. 84–90.
9. *Малько А.В., Афанасьев С.Ф., Борисова В.Ф., Кроткова Н.В.* Проблемы цифровизации в сфере осуществления правосудия // Государство и право. 2020. № 10. С. 151–159. DOI: 10.31857/S102694520012242-7
10. *Марковичева Е.В.* Обеспечение права на справедливое судебное разбирательство в уголовном процессе: уроки пандемии// Юридический вестник Самарского ун-та. 2021. Т. 7. № 1. С. 76–81.
11. *Орлова А.В., Ширяева С.В., Ильягуева А.А., Портная Е.Б.* Психологические особенности суда присяжных // Образование и право. 2018. № 8. С. 65–70.
12. *Санникова Л.В., Харитонова Ю.С.* Трансформация права в цифровую эпоху: взгляд в будущее // Государство и право. 2019. № 9. С. 87–96.
13. *Смахтин Е.В.* Использование в условиях пандемии цифровых коммуникационных технологий как способ повышения эффективности правосудия // Юридический вестник Самарского ун-та. 2021. Т. 7. № 1. С. 95–101.
14. Суд под Екатеринбургом впервые в России рассмотрел дело по видеозвонку с помощью WhatsApp // ТАСС. 2020. 1 апр. URL: https://tass.ru/ural-news (дата обращения: 15.06.2020).
15. *Baldwin J.M., Eassey J.M., Brooke E.J.* Court Operations during the COVID-19 Pandemic // American Journal of Criminal Justice. 2020. No. 45. P. 743–758.
16. Coronavirus and the courts: how will a pandemic affect the conduct of litigation? // THE LAWYER. URL: https://www.thelawyer.com/coronavirus-and-the-courts-a-boost-for-online-reform (accessed: 25.06.2020).
17. *Miller J.M., Blumstein A.* Crime, Justice & the COVID-19 Pandemic: Toward a National Research Agenda // American Journal of Criminal Justice. 2020. Vol. 45. Issue 4. P. 515–524.


## REFERENCES


1. *Andreeva O.I., Kachalova O.V.* The Russian criminal process in the conditions of coronavirus: challenges of the time // Herald of the Tomsk State University. Law. 2020. No. 36. P. 5–15 (in Russ.).
2. *Babaev M.M.* Risk-oriented justice // All-Russian Criminological Journal. 2021. Vol. 15. No. 2. P. 173 (in Russ.).
3. *Kachalova O.V.* Ensuring human rights in criminal proceedings in a pandemic // Russ. justice. 2020. No. 11. P. 99–104 (in Russ.).
4. *Borokhova N.E.* On the question of the possibility of using certain types of digital technologies in criminal proceedings // Herald of SUSU. Ser. “Law”. 2021. Vol. 21. No. 2. P. 7–12 (in Russ.).
5. *Voskobitova L.A.* Criminal proceedings and digital technologies: compatibility problems // Lex russica. 2019. No. 5. P. 91–104 (in Russ.).
6. *German A.S.* Remote proceedings in the Supreme Court of the Russian Federation // Russ. justice. 2020. No. 6. P. 5–12 (in Russ.).
7. *Goltsov A.T.* On the properties of criminal proceedings as a kind of social reality // State and Law. 2021. No. 7. P. 62–71 (in Russ.).
8. *Lazareva V.A.* Criminal process in the conditions of a pandemic and then // Legal herald of the Samara University. 2020. Vol. 6. No. 3. P. 84–90 (in Russ.).
9. *Mal’ko A.V., Afanasyev S.F., Borisova V.F., Krotkova N.V.* Problems of digitalization in the field of justice // State and Law. 2020. No. 10. P. 151–159. DOI: 10.31857/S102694520012242-7 (in Russ.).
10. *Markovicheva E.V.* Ensuring the right to a fair trial in criminal proceedings: lessons of the pandemic// Legal herald of Samara University. 2021. Vol. 7. No. 1. P. 76–81 (in Russ.).
11. *Orlova A.V., Shiryaeva S.V., Ilyagueva A.A., Portnaya E.B.* Psychological features of the jury trial // Education and law. 2018. No. 8. P. 65–70 (in Russ.).


[24] См.: *Марковичева Е.В.* Указ. соч. С. 76–81.

12. *Sannikova L.V., Kharitonova Yu. S.* Transformation of law in the digital age: a look into the future // State and Law. 2019. No. 9. P. 87–96 (in Russ.).

13. *Smakhtin E.V.* The use of digital communication technologies in a pandemic as a way to increase the effectiveness of justice // Legal herald of the Samara University. 2021. Vol. 7. No. 1. P. 95–101 (in Russ.).

14. The court near Yekaterinburg for the first time in Russia considered a case by video call with using WhatsApp // TASS. 2020. 1 Apr. URL: https://tass.ru/ural-news (accessed: 15.06.2020) (in Russ.).

15. *Baldwin J.M., Eassey J.M., Brooke E.J.* Court Operations during the COVID-19 Pandemic // American Journal of Criminal Justice. 2020. No. 45. P. 743–758.

16. Coronavirus and the courts: how will a pandemic affect the conduct of litigation? // THE LAWYER. URL: https://www.thelawyer.com/coronavirus-and-the-courts-a-boost-for-online-reform (accessed: 25.06.2020).

17. *Miller J.M., Blumstein A.* Crime, Justice & the COVID-19 Pandemic: Toward a National Research Agenda // American Journal of Criminal Justice. 2020. Vol. 45. Issue 4. P. 515–524.

**Сведения об авторе**

**РЯБЦЕВА Екатерина Владимировна** –
кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник сектора уголовного права, уголовного процесса и криминологии Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

**Authors' information**

**RYABTSEVA Ekaterina V.** –
PhD in Law, associate Professor, senior researcher of the Criminal Law Sector, Criminal Procedure and Criminology of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

*ГОСУДАРСТВО И ПРАВО, 2022, № 5, с. 165–180*
*STATE AND LAW, 2022, No. 5, pp. 165–180*

**НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ**

# РОССИЙСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ И ВЫЗОВЫ XXI ВЕКА

**© 2022 г. Н. В. Кроткова[1, *], Д.В. Пожарский[2, **]**

*[1]Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва*
*[2]Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации, г. Москва*

**E-mail: krotkova2012@yandex.ru*
***E-mail: dimapozharskiy@yandex.ru*

Поступила в редакцию 22.02.2022 г.

***Аннотация.*** Приведен обзор состоявшегося в Академии управления МВД России Всероссийского «круглого стола» на тему «Российская государственность и вызовы XXI века», приуроченного ко дню Конституции РФ. В мероприятии приняли участие ученые Института государства и права Российской академии наук, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, профессорско-преподавательский состав Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), сотрудники Академии управления МВД России и др.
Основными вопросами «круглого стола» стали тенденции развития Российского государства на современном этапе, вызовы XXI века и проблемы трансформации государства и права, задачи сохранения духовно-культурной основы правовой системы России и многие другие.

***Ключевые слова:*** российская государственность, вызовы XXI века, Конституция РФ, трансформация государства и права.

***Цитирование:*** *Кроткова Н.В., Пожарский Д.В.* Российская государственность и вызовы XXI века // Государство и право. 2022. № 5. С. 165–180.

**DOI:** 10.31857/S102694520019866-3

# RUSSIAN STATEHOOD AND CHALLENGES OF THE XXI CENTURY

**© 2022 N. V. Krotkova[1, *], D. V. Pozharsky[2, **]**

*[1]Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow*
*[2]Management Academy of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, Moscow*

**E-mail: krotkova2012@yandex.ru*
***E-mail: dimapozharskiy@yandex.ru*

Received 22.02.2022

***Abstract.*** The review of the All-Russian "Round Table" held at the Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia on the topic "Russian statehood and challenges of the XXI century", dedicated to the Constitution Day of the Russian Federation, is given. The event was attended by scientists from the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, the teaching staff of Lomonosov Moscow State University, of Kutafin Moscow State Law University (MSLA), employees of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia and others.
The main issues of the "Round Table" were the trends in the development of the Russian state at the present stage, the challenges of the XXI century and the problems of transformation of the state and law, the tasks of preserving the spiritual and cultural foundations of the legal system of Russia and many others.

***Key words:*** Russian statehood, challenges of the XXI century, the Constitution of the Russian Federation, transformation of the state and law.

***For citation:*** *Krotkova, N.V., Pozharsky, D.V. (2022).* Russian statehood and challenges of the XXI century // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 165–180.

15 декабря 2021 г. в Академии управления МВД России состоялся Всероссийский «круглый стол» «Российская государственность и вызовы XXI века», приуроченный ко дню Конституции РФ.

«Круглый стол» открыли **заместитель начальника Академии управления МВД России, д-р юрид. наук, проф. Н.В. Павличенко** и **Председатель Комитета Государственной Думы по науке и высшему образованию, канд. юрид. наук, доц., заслуженный юрист РФ С.В. Кабышев**.

Ниже приведены доклады участников научного мероприятия.

* * *

**Д.В. Пожарский, начальник кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России, д-р юрид. наук, доц.** ***Вызовы XXI века – фактор развития функций государства***

Вызовы современной эпохи – это вызовы не только (и не столько) государству, но и обществу. Разница в том, что, в отличие от общества, государство берет на себя ответственность за способность отвечать на них, либо общество возлагает на него ответственность за реализацию социальных ожиданий. Так или иначе, вызовы государству – это проверка его способности управлять, т.е. функционировать. Функции государства – понятие управленческое и регулятивное. Следовательно, в их системе и содержании проявляются ценность и незаменимость государства как единственной эффективной формы организации современного общества.

Вызовы в большей степени выступают движущей силой изменения содержания функций и в меньшей степени влияют на их систему. Система функций государства относительно неизменна. Её ядро образуют две опорные и имманентные функции государства – созидательная и охранительная. В них проявляется та роль, которую часть (государство) выполняет по отношению к целому (общество), а именно обеспечение непрерывного развития общества и сохранение достигнутых результатов. Содержание и структура этих функций зависит от исторических типов и форм государства, особенностей развития на конкретном историческом этапе, включая современный.

Возвращаясь к вызовам, остановлюсь на цифровизации и, пожалуй, главном её продукте – искусственном интеллекте. Не берусь утверждать, что это главный вызов современной эпохи, но то, что цифровизация проникает во все сферы жизни и не оставляет практически никого равнодушным,– бесспорно. Её развитие есть объективно происходящий процесс, в котором немало плюсов. Однако потенциал цифровых технологий имеет определенные границы, особенно в сфере права и политики. Не следует забывать, что «цифра» и искусственный интеллект функционируют по законам физики, а государство и право метафизичны.

Тем не менее на этот вызов государству и праву придется отвечать совместно, в очередной раз показывая неразрывную обоюдную связь. Вопрос о роли искусственного интеллекта в государственно-правовой реальности, включая соотношение с интеллектом естественным, придется ставить и решать. В этом контексте непременно обнажится проблема прав человека и достоинства личности. Достоинство и права человека – это правовое общение, в т.ч. борьба, но это общение с себе подобными. Уцелеет ли естественное право человека на общении с себе подобными? Сможет ли на равных соперничать человек с машиной в сфере права, и как быть в данном случае, скажем, с принципом равенства перед законом и судом?

Ответ на эти вопросы окажется в т.ч. в плоскости теории права и государства, в плоскости функций государства (охранительная или созидательная) типа правового регулирования (дозволять и стимулировать или запрещать и ограничивать). Время покажет, но искусственный интеллект следует рассматривать в качестве не только источника повышенной опасности, но также и фактора, развивающего государство, побуждая его совершенствовать технологии публичного управления и правового регулирования. «Цифра» приникает в функции, обусловливает методы и формы их реализации, но не только. Вместе с тем она обязывает государство выбрать оптимальную комбинацию охранительной и созидательной функции. «Догнать и перегнать Америку» или хотя бы не сильно отстать, повышать уровень цифровой грамотности и т.д. – эти цели и принципы становятся компонентом созидательной функции государства, регулятивной функции права, диспозитивного метода правового регулирования (дозволений, обязываний и юридических стимулов), главным образом отраслей или институтов цивильного права, быть может, формирующейся отрасли – цифрового права[1].

Нейтрализация социально-травмирующего потенциала искусственного интеллекта – задача охранительной функции государства и права, охранительных отраслей и правовых институтов и находящихся в их арсенале юридических средств: запретов и ограничений. Устоит ли государство, не заменит ли публичную власть «коллектив»

[1] См., напр.: *Малько А.В., Афанасьев С.Ф., Борисова В.Ф., Кроткова Н.В.* Обзор методологического семинара на тему «Цифровое право: методология исследования» (18 апреля 2019 г., Саратовская государственная юридическая академия, Саратовский филиал Института государства и права РАН) // Государство и право. 2019. № 8. С. 122–128. DOI: 10.31857/S013207690006253-0

новейших чиновников-ботов с искусственным интеллектом? Думаю, что опасения за жизнеспособность государства не более чем преувеличение. Его исчезновение уже прогнозировали. Пожалуй, самым «свежим» примером служит теория сторонников Маркса об отмирании государства (Ф. Энгельс, В.И. Ленин). По мере исчезновения классовых антагонизмов государство как орудие, обеспечивающее экономическое и политическое доминирование того, в чьих руках оно находится, отмирает за ненадобностью. Однако мы прекрасно видим, что классовая составляющая (несмотря на заметное сокращение в официальном словоупотреблении) никуда не исчезла. Не только сохранена, но и юридически гарантирована атрибутика классового общества: частная собственность на средства производства и её эксплуатация, диспропорции в распределении продукта, формы классовой организованности.

Второй вызов отчасти является следствием первого и кроется в теоретическом отражении государства. Сегодня «в тренде» (как модно выражаться) изображение государства в самых разнообразных цифровых концептах, смыслах и метафорах. Сложно удерживать в памяти «цифровые» прилагательные к существительному «государство», при помощи которых современные авторы пытаются обосновать его новую сущность, формы и содержание. «Цифровое управление», «цифровое правосудие», «электронное правительство», «электронное государство» и т.п. Складывается впечатление, что «цифра» изменила государство до неузнаваемости. Неужели у него не осталось классовой сущности и функций, социального назначения, форм, аппарата управления (механизма), суверенитета и иных неотъемлемых свойств..? Каковы же риски такого крена.

*Во-первых,* тенденция к объяснению государства при помощи цифровой терминологии оттеняет его главные и сущностные свойства, познавательный и политико-практический потенциал которых не исчерпан. Повторюсь, цифровые технологии проникают в функционирование государства, но они должны использоваться ровно в той мере, в какой они превосходят человека в способности управлять или быть управляемым и обеспечивать базовые ценности общества.

*Во-вторых,* цифровизация препятствует преодолению излишне «механизированного» понятия о государстве (машина, аппарат и т.д.). Традиционно его механизм образуют органы, учреждения, институты и т.п. Куда делись носители публичной власти – люди? Потенциал антропологического подхода позволяет обогатить представление о государстве, особенно оно способствует познанию его функций. Функции государства в конечном счете складываются из юридически значимых поступков носителей публичной власти – людей. Известно, что право имманентно человеку и появляется вместе с ним. Социальное управление, публичная власть и государство не менее антропологичны и имманентны человеку. Методологические установки «познавая право, познай прежде человека» или «где общество, там и право» и им подобные долженствования применительно к государству (при замене права на государство) остаются вполне состоятельными.

**С.Н. Бабурин, главный научный сотрудник, научный руководитель Центра интеграционных и цивилизационных исследований Института государства и права РАН, профессор Московского университета им. С.Ю. Витте, д-р юрид. наук, заслуженный деятель науки РФ.** ***Нравственные трансформации конституционализма и проблемы контроля общества над публичной властью***

Внесенные в Конституцию РФ поправки (ст. 67.1 и др.) свидетельствуют об укреплении традиционных ценностей в нашем обществе. Обращают на себя внимание слова Президента РФ, озвученные в послании Федеральному Собранию РФ в апреле 2021 г. о том, что весь мировой порядок вступил в полосу абсолютной неопределенности, в которой человечество может погибнуть и без ядерной войны. Но мы можем изменить ситуацию и развиваться в сторону совершенствования технологий, укрепления социальной сферы. Однако, куда мы пойдем, сегодня предсказать невозможно. В октябре 2021 г., принимая участие в заседании Валдайского клуба, Президент РФ призвал укреплять здоровый консерватизм, признал, что модель капитализма, к которой мы привыкли и на которую ориентировались последние 30 лет, себя исчерпала. В связи с этим глава государства отметил необходимость укреплять социальную сторону государства.

В условиях внешних угроз мы должны формировать цельную легитимную систему власти, в связи с чем не случайно в Конституции РФ появилось понятие публичной власти. Для юристов это понятие не новое. Публичная власть – это тот признак государства, без которого государство не существует. Но почему в XXI в. мы констатируем, что термины «государственная власть», «муниципальная власть» не охватывают всей полноты явления в отношении с обществом?

Принятый Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» развивает положение ст. 80 Конституции РФ, согласно которой на Президента РФ возлагается обязанность согласовывать функционирование и взаимодействие всех органов власти, входящих в единую систему публичной власти. Эта единая публичная власть ныне формирует

опирающуюся на авторитет главы государства всю структуру властей. В результате сглаживается нелепый разрыв между государственной властью и муниципальной, который возник, когда мы в 1993 г. при принятии действующей Конституции РФ оторвали муниципальную власть и сказали, что она вообще не имеет к государству никакого отношения. Сейчас мы говорим о том, что это единая публичная власть. Кроме того, речь идет, конечно, о принципиальном укреплении президентской власти вплоть до сравнения или аналогии с властью Российского императора.

Я являюсь сторонником возвращения Российской Империи, потому что только тогда мы сможем вернуться к идее «Москва – третий Рим», поскольку без русского царя осуществление этой идеи невозможно. Но в то же время необходимо иметь в виду, что империя – не всегда монархия. Империя – это качественное состояние цивилизации, а Россия испокон веков была цивилизационным союзом народов: славян, тюрок, угро-финнов и многих других, соединенных православным мироощущением и русским языком. Поэтому нет ничего страшного в том, что идет усиление публичной власти. Опасность в другом – в том, чтобы эта власть не осталась бесконтрольна со стороны общества. Поэтому и возникает необходимость формирования и конституирования, т.е. закрепления в Конституции структур, которые обеспечили бы обществу контроль над любой публичной властью.

Народный контроль, зарождавшийся на закате Советского Союза, был недооценен по своему социальному значению, но представлял зачатки того правового социального государства, о котором мы говорили, и представлял собой контроль над государственной и муниципальной властью. Ныне для контроля над публичной властью необходимо формирование органов духовно-нравственного порядка.

Далее докладчик обратил внимание на то, что в своей книге «Нравственное государство. Русский взгляд на ценность конституционализма»[2] он не призывал к построению теологического государства. Духовно-нравственное государство предполагает то, что духовные авторитеты общества должны иметь право «тормозить публичную власть, когда ее заносит на поворотах». И опыт такой есть: для каких-то стран – это исламские улемы, для других – это элита интеллектуальная, элита духовная. Такая же духовная элита должна быть сформирована и в нашей стране. Причем эти «духовные» органы должны быть более независимы от органов исполнительной власти, поскольку сегодня, по мнению С.Н. Бабурина, фактически представительная и судебная власти тесто взаимосвязаны с властью исполнительной.

Процесс формирования органов духовно-нравственного контроля достаточно сложный и требует постановки задачи формирования нравственного государства.

Представляет особую важность определение целей развития российского государства и общества. Без цели развития общества мы будем ходить по кругу. Социализм забыли, от него отреклись, капитализм нигде не закрепили, сформировав общество, которое сложно отнести даже к капиталистическому. Нам нужен новый общественный строй, который будет лучше и социализма, и капитализма. В 1990-е годы в Институте государства и права РАН акад. В.С. Нерсесянцем было предложено понятие «цивилитарное общество». Это понятие необходимо дополнить духовно-нравственным элементом. В таком случае общество будет благополучным, а государство – честным и эффективным.

**В.В. Лазарев, главный научный сотрудник центра фундаментальных исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ.** ***О силе и бессилии права в ответах на вызовы XXI века***

Право – это сила, но не всесильное средство. С точки зрения позитивизма право может реагировать на вызовы с помощью законов, подзаконных актов, с социологической точки зрения – посредством судебных актов. Однако наиболее пригодно для ответа на серьезные вызовы XXI века право в его естественно-правовом смысле. Во-первых, такое право является высокоморальным и наиболее тесно связано с человеком. Такое право противостоит государству в тех случаях, когда необходимо ограничить его власть. Оно закрепляет и общечеловеческие ценности. В то же время потенциал использования естественного права в противостоянии современным вызовам не в полной мере раскрыт.

Таких вызовов несколько. Во-первых, пандемия коронавирусной инфекции и другие заболевания. Само государство в лечении этих заболеваний бессильно. Оно может в какой-то степени воздействовать на процессы распространения, предотвращения распространения заболеваний. Однако и в этом вопросе возможности государства ограничены.

Вторая угроза – угроза экологического свойства. Возможно, пришло то время, когда Ж.-Ж. Руссо мог уже не воскликнуть: «Верна одна природа». Природа уже не верна нам постольку, поскольку мы нарушаем сплошь и рядом законы природы,

[2] См.: *Бабурин С.Н.* Нравственное государство. Русский взгляд на ценность конституционализма. М., 2020.

природа мстит человеку. Каковы возможности права в этом плане – на эти вопросы предстоит ответить юриспруденции.

Следующая угроза – проблема перенаселения и голода. Эти озабоченности высказывал еще К. Маркс. При этом данная угроза имеет как свои плюсы, так и минусы. Сегодня может стать угрозой возрастание средней продолжительности жизни. Предполагается, что человек будет жить до 150 лет, в связи с чем многие опасаются, что очень много рушится в наших отношениях в связи с возрастанием этого среднего уровня жизни. Возможности права воздействовать на соответствующие бифуркации никто практически не изучает.

Необходимо скорректировать и само понятие «угроза». В энциклопедиях оно связывается с субъективным моментом, поскольку предполагает запугивание, наличие носителей угроз, которые обещают применить какие-либо санкции. Нужно более широко понимать угрозы и уподоблять угрозу опасности заметной вероятности наступления нежелательных явлений. В таком смысле угрозы могут быть и объективными.

Сила и бессилие права проявляются дифференцированно и зависят от следующих обстоятельств. Во-первых, следует учитывать, какое право (в каком понимании), с помощью каких источников может противодействовать соответствующей угрозе. Во-вторых, какая сфера правового регулирования подвергается угрозе. В качестве иллюстрации ученый обратил внимание на современные угрозы, которые возникают в сфере науки и образования. В-третьих, какая функция права задействуется в ответе на угрозу. На соответствующие угрозы может отвечать регулятивная, охранительная, идеологическая функция (последняя используется недостаточно). В-четвертых, наряду с функциями нужно учитывать, какие методы можно использовать в предотвращении, ослаблении или в исключении угроз. Наконец, в-пятых, необходимо учитывать масштаб угрозы. В условиях глобализации следует ослаблять те негативные последствия, угрозы, которые она за собой влечет.

Все сказанное обрисовывает предмет каких-то коллективных академических и прикладных исследований, которые нуждаются, учитывая серьезность угроз, в создании координационного центра и в необходимом финансовом обеспечении. При этом научные усилия следует предпринимать быстрее, поскольку глобальный вызов, который стоит перед научным сообществом, – то, что специалисты называют *ускорением исторического времени*. Никто не властен, никакой закон, никакие юристы не властны противостоять ускорению исторического времени. Это тот вызов, ответы на который предстоит искать.

**С.А. Авакьян, зав. кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ.** ***Конституционно-правовое развитие России: некоторые проблемы***

1. Позитивной тенденцией следует считать то, что принципиально изменилось отношение к Конституции РФ – от консерватизма к возможной трансформации конституционного текста. В итоге решительность Президента РФ В.В. Путина – «конституционной реформе быть!» – пришлось сознательно сочетать с тем, что немало положений, «просящихся» в главы об основах конституционного строя, о правах и свободах граждан, нашли отражение в последующих положениях Конституции при ее совершенствовании в 2020 г.

В связи с конституционной реформой выявились некоторые проблемы:

вся реформа проведена под знаком развертывания категории публичной власти; правда, она пока не нашла своей расшифровки в обновленном тексте, ее связь с закрепленным в ст. 3 Конституции РФ народовластием как важнейшей основой нашего конституционного строя пока не раскрыта;

не удалось уйти от противоречия, когда в главе об основах конституционного строя вынужденно осталась норма об отделенности местного самоуправления от органов государственной власти (ст. 12), что идет вразрез с позициями Конституционного Суда РФ и ст. 132 Конституции РФ, которая гласит, что местное самоуправление и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации;

не получилось ясного отражения в Конституции категории гражданского общества и соответственно общественной власти как самостоятельной линии публичной власти. Вместо отдельного регулирования этих моментов либо в гл. 1 об основах конституционного строя, либо в специальной главе Основного Закона об институтах гражданского общества упомянули в ст. 114 Конституции РФ, посвященной полномочиям Правительства РФ, вольно или невольно привязав указанные институты к федеральной исполнительной власти. Хотя ясно, что о гражданском обществе надо говорить как о структуре самостоятельной, а задачи ее совершенствования лучше было бы связать в первую очередь с Президентом РФ;

в Конституции РФ появились слова о «взаимном доверии государства и общества», но их поместили там, где речь идет об экономическом росте страны (новая ст. 75.1), хотя это больше относится к конституционному строю.

Общая перспектива очевидна – улучшение текста Основного Закона, включение в него ключевых норм, если этого требует новое время.

2. Говоря о конституционно-политическом и конституционно-правовом развитии страны, приходится констатировать крайне нежелательное явление – видимость политической и партийной активности и пассивность, а то и безразличие населения. Регулирование идет неплохо – оно началось с конституционной реформы и сейчас продолжается, причем перспективы завершения не видно: и федеральный уровень меняется, и включаются в процесс все 85 субъектов Российской Федерации, а это ведь их конституции, уставы, богатство законов. Но ряд явлений подавляют всё и всех, в их числе COVID-19; обещанные при конституционной реформе улучшения материального положения, рост минимальных размеров оплаты труда и индексация пенсий разбиваются о «свободу» ценообразования и опережающий рост цен; расползание нищеты и т.д.

3. Ряд постулатов нашей жизни (даже при отражении в Основном Законе) все-таки нуждаются в том, чтобы стали более четкими правила их применения, что связано с четким распределением властных полномочий между уровнями публичной власти. Не лучшим решением явилась возможность передачи субъектам Федерации полномочий Российской Федерации не только в сферах совместного ведения, но и исключительного ведения Российской Федерации. Есть вопросы и к формированию новых федеральных территорий, качеству отбора кандидатов на должность глав субъектов Российской Федерации.

4. К сожалению, приходится говорить о необходимости заботиться о качестве конституционно-правового *нормативного* регулирования. Речь идет о нежелательности включения в Конституцию РФ норм, которым все же место в подконституционном регулировании (например, вопросы второго гражданства чиновников и депутатов). Другой момент: включение в текст Конституции какого-то понятия предполагает ясность его толкования и восприятия. Например, если ранее мы говорили, что кандидатура на пост Председателя Правительства РФ представляется Президентом РФ Государственной Думе на согласование, а после этого кандидат назначается Президентом РФ на этот пост, всё было ясно. Теперь же мы читаем, что представленная Президентом РФ кандидатура *утверждается* Государственной Думой, а далее *назначается* Президентом РФ, мы начинаем искать в словарях и не можем найти разницу в понятиях. Или еще: находим норму о том, что от Совета Федерации требуются *консультации* по ряду должностей... И не можем разобраться, в чем сила таких консультаций. Допустим, что Государственная Дума не утвердила трижды кандидата на пост Председателя Правительства РФ и за это может последовать ее роспуск, а будет ли что-то Совету Федерации за «отказную» консультацию?

Уже давно ставится вопрос о необходимости конституционной логики и конституционной культуры регламентации общественных отношений. К сожалению, это требование зачастую не соблюдается. В итоге в определении статуса субъектов конституционно-правовых отношений мы получаем неувязки и как результат – нестабильность политического развития.

**А.В. Корнев, зав. кафедрой теории государства и права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), д-р юрид. наук, проф.** ***Современные модели государства: выбор для России***

Современный мир вступил в XXI век со многими старыми проблемами, которые дополнились новыми, еще более угрожающими. Еще совсем недавно мы пребывали в состоянии определенной эйфории на волне бурно начавшейся четвертой промышленной революции и перехода к VI технологическому укладу. Однако течение, казалось бы, реэволюционного пути развития неожиданно прервалось невесть откуда взявшейся пандемией. Здесь очень много непонятного, туманного. На этом фоне резко возросли различного рода конспирологические версии происходящего. Не без этого. Мировая экономика переживает небывалый стресс. Падение производства, рост цен, инфляция. Возрастание протестных настроений. Все это происходит на наших глазах. В то же время доходы фармкомпаний заоблачные. Это еще раз показывает, насколько сложным стал наш мир. В 1902 г. английский экономист Дж. Гобсон вводит понятие «империализм» как принципиально новую стадию в развитии капитализма. Ему казалось, что на этой стадии будут стираться национальные границы. Политика, экономика, культура, образ жизни будут приобретать унифицированный характер.

Весьма трудно давать оценку современной действительности. Ещё каких-то два года назад человечество рисовало радужные перспективы. Глобализация, гарантированное потребление, технологии, безопасность доминировали в общественном дискурсе. И вдруг всё «накрылось» в буквальном смысле этого слова. Некоторые эксперты уже объявили о смерти глобализации и урбанизации как главного тренда развития. Может быть, так оно и есть. Тем не менее наука в очередной раз получила серьезный повод для осмысления тех процессов, которые мы наблюдаем. Никто не берется предсказать, чем всё может закончиться. Оракулов заметно поубавилось. Без труда улавливается

некоторая растерянность в умах. В истории такое бывало не раз. В конечном счете рациональный вектор дальнейшего развития будет найден. В этом нет никаких сомнений. А что сегодня? Представляется, что очень точный диагноз дал известный писатель А. Проханов в свойственной только ему манере. Он считает, что мы наблюдаем формирование нового глобального проекта, который он метко назвал Великим Обнулением. Конкретно, этот новый проект отрицает все прежние либеральные, христианские, фашистские, советские или исламские проекты, и возникает *некое технотронно-ковидно-электронное состояние*, когда меняется всё и вся, в т.ч. и само человечество, и философия, и вся наша жизнь.

Исследования показывают, что мировое сообщество более всего заботят три проблемы: безопасность, растущее неравенство и разочарование в демократических институтах. Все это вместе порождает протестные настроения во всем мире. В начале ноября 2021 г. в Нью-Йорке вышел доклад «Мировые протесты: исследование ключевых вопросов протеста в XXI веке». Информацию о более чем 900 протестных движениях или эпизодах в 101 стране с 2006 по 2020 г. проанализировала международная группа исследователей из Инициативы политического диалога в Колумбийском университете и аналитического центра Фонда Эберта (ФРГ). Выводы авторов сводятся к тому, что мы переживаем период истории, подобный 1848, 1917 или 1968 г., когда «большое количество людей восставало против существующего порядка вещей, требуя перемен». Авторы видят две главные причины: провал демократии – 54%, растущее неравенство – почти 53%. Под «провалом демократии» подразумевается ощущение неэффективности политической системы и неучтённость своих интересов. Коррупция, условия труда, слабость госслужб и бездействие в связи с изменением климата также вызывают немало недовольства[3].

Нельзя не видеть определенный застой, а где-то и разложение, которое наблюдается в большинстве западных стран. Это касается прежде всего кризиса в сфере социального развития. Бациллы этого разложения дошли и до России. *В молодежной среде явственно набирает обороты откровенно дегенеративная гедонистическая ориентация*. Все большее количество людей начинают понимать, что демократические институты – всего лишь ширма, вуалирующая власть элит, которую они не намерены выпускать из своих рук. Наполеон Бонапарт, плоть от плоти абсолютной власти, с присущим ему цинизмом говорил: «Республика во Франции невозможна: благоверные республиканцы – идиоты; все остальные – интриганы»[4]. Еще одна явно выраженная тенденция современного мира – *сознательная хаотизация социальных отношений*. Хаос как метод управления миром показал свою эффективность. Главное – не допустить хаоса у себя в стране. Или допускать его в известных пределах, чтобы иметь законный способ вмешиваться в ход событий.

Не преследуя цель упростить ситуацию, выскажем предположение о некоторой зависимости моделей государства в современном мире от тех проблем, которые являются наиболее актуальными. Если проанализировать современные политико-правовые учения, то в них более или менее объективировались следующие модели государства: либеральные (в т.ч. государство труда); неоэтатистские концепции (используют институт чрезвычайного положения как постоянной управленческой политической практики); государство-плеймейкер (ключевой игрок на социальном поле); корпорация-государство; государство-корпорация; корпоративное государство без корпорации и проч.

Самое главное заключается в том, чтобы мы сами делали выбор. Не обязательно из тех моделей, которые существуют сейчас. И не так, как формировалась правовая система в 90-х годах прошлого века. Обыватель не знал, как и подавляющее большинство юристов, что грант от Института международного развития USAID (США) на реформирование юридической системы России и создание рынка капитала получил... Гарвардский университет. Была создана группа под руководством экономиста А. Шлейфера, близкого друга Г. Саммерса, некогда министра финансов, которая разработала планы по продаже 15 000 государственных предприятий, а 150 млн российских граждан получили ваучеры, удостоверяющие их права на акции[5]. Дальнейшее известно. Сегодня Россия все увереннее обретает политическую субъектность. Это обстоятельство внушает осторожный оптимизм.

**Т.Н. Радько, профессор кафедры теории государства и права МГЮУ им. О.Е. Кутафина (МГЮА), д-р юрид. наук, заслуженный юрист РФ. *XXI век и задачи сохранения духовно-культурной основы правовой системы России***

Правовая система России – важнейший и неотъемлемый элемент российской государственности. Вызов российской государственности – это одновременно и вызов ее важнейшим фундаментальным составляющим: праву, правопорядку, правовой культуре, правосознанию, правовой идеологии, юридической практике и т.д., которые

[3] См.: *Крашенинникова В.* Слышать протест // Лит. газ. 2021. 10–16 нояб.

[4] Цит. по: *Нонте С.* Франция. Полная история страны. М., 2020. С. 277.

[5] См.: *Валянский С.* За какие идеи мы умираем. М., 2005. С. 286.

характеризуют российскую правовую систему как самобытную, исторически самостоятельную, не совпадающую с другими правовыми системами по многим качественным признакам.

Правильно пишет проф. В.Н. Синюков, что российская правовая система не вмещается в идеологические, логические, культурно-исторические рамки романо-германской правовой семьи. Она относится к самостоятельному типу культурной организации, у нее своя ментальность, свои моральные и социальные институты, собственный тип экономического государственно-правового уклада, трудовой этики.

Российской правовой системе противостоят несколько очевидных вызовов. В первую очередь следует назвать внешние вызовы – это глобализм и неолиберализм. Глобализм имеет целью разрушить национальную правовую систему и сформировать совершенно другую, чужеродную. С новым правопорядком, с другой правовой культурой, иным правосознанием и в конечном счете с другим правом.

Это заметно в нашем главном правовом документе – Конституции, написанной под диктовку западных и российских либералов. Например, такие новообразования, как идея разделения властей, институт президентства, раздел прав человека, в котором отсутствует завоёванное кровью не одних поколений право на труд, местное самоуправление, оторванное от механизма государства, вместо понятного народу органа власти «совет» появилось непонятное «муниципальная власть» и т.д.

Конституция и последующее законодательство, следуя духу и идеям неолиберализма, вместо исторических традиций коллективизма, товарищества, взаимоподдержки, сочувствия, составляющих духовную основу жизни российского народа, вольно или невольно насаждают эгоизм, индивидуализм, культуру превращают в антикультуру (Чеховский театральный фестиваль).

В числе внешних факторов, несущих опасность российской правовой системе, следует назвать теорию глобального гражданского общества, мирового государства, мирового права, мирового правопорядка, разделенного суверенитета, аккультуризации права и др. Например, теория мирового права направлена на стирание различий в национальных правовых системах, ее сторонники считают, что мировое право будет пригодным для всех стран и народов как высший уровень мировой правовой цивилизации. Эта теория аналогична теории несбыточного мирового коммунизма, которая потерпела исторический крах. Теории мирового права и мирового правопорядка находили поддержку в трудах наших известных ученых (В.С. Нерсесянц, Л.С. Явич). Правда, написаны были в условиях «демоэйфории» (90-е годы XX в. – начало 2000-х годов).

Среди идей, несущих опасность для развития, укрепления и совершенствования российской правовой системы, а также оценки ее исторической роли, следует обратить внимание на высказывание западного исследователя Аннерса, который утверждает, что российская правовая система развивается вслед за передовыми правовыми системами, такими как романо-германская и англосаксонская. Подобные утверждения абсолютно не соответствуют исторической правде. Когда Вильгельм Завоеватель еще не высаживался на английский берег (1066 г.) и англосаксонской правовой системы не было и в помине, на Руси уже действовал отличный правовой документ – Русская Правда 1016 г., а до рецепции римского права в Западной Европе в русском законодательстве уже использовались положения и юридическая техника Восточной Римской Империи (Византии).

В целях восстановления исторической правды следует разобраться с вопросом исчезновения из системы правовых семей славянской правовой семьи, которая была признана на первом и на втором конгрессе ученых-компаративистов. Непонятно, почему российские ученые относятся к этому вопросу безразлично. Славянскую цивилизацию никто не отрицает, славяне – самый крупный этнос Европы, а славянская правовая семья исчезла из правовых систем современности. Неужели виноват в этом Рене Давид, который в своей работе «Сравнительное правоведение» ее не назвал и тем самым решил судьбу славянской правовой семьи?

**Е.А. Фролова, и.о. зав. кафедрой теории государства и права и политологии юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, д-р юрид. наук.** ***Связанность государства правом: теоретический аспект***

Идея связанности государства правом предполагает необходимость установления пределов всемогущества государства. Логически, исторически, практически возможно расхождение и даже противостояние между правом, которое поддерживает государство, и правом желательным, исходящим от членов общества. Задача мудрого правителя – своевременно снять это противоречие, не допустив разрушительных процессов в социуме. Возникает теоретический вопрос: связано ли государство правом, источником которого оно само является?

Прежде всего следует заметить, что проблема связанности государства правом имеет метаюридический характер и не может быть решена в рамках юридического позитивизма, с точки зрения которого государство себе ничего предписать не может. В концептуальном плане существует два варианта ответа на вопрос связанности государства правом. Во-первых, теория самоограничения государства

(Р. Иеринг), согласно которой право является хорошо понимаемой политикой силы, и благоразумие принуждает властвующих к самоограничению. Во-вторых, теория ограничения государства правом: государство сдерживает свои интересы в созданных им самим рамках, поскольку нарушению этих границ мешает право (Г. Еллинек, Г. Гроций, Б. Спиноза, Дж. Локк и др.).

Комментируя эти конструкции, специалисты теоретико-правовой науки задаются несколькими вопросами: если ограничение деятельности власти имеет правовой характер, то где найти эту высшую волю (источник), которая была бы обязательна для воли государства? Далее, обретя такую высшую силу, диктующую волю государству, не лишается ли последнее своего системообразующего признака – суверенитета? В то же время если государство устанавливает границы своей деятельности, то что может ему помешать переставить их с учетом изменившихся обстоятельств или в силу каких-либо иных внутренних или внешних причин? Может ли в таком случае государство, этот «великий Левиафан», выступать гарантом естественных прав человека (по Локку, например, государство создавалось только с целью обеспечения прав индивида)?

Логически следует признать, что право должно быть создано или допущено государством. Право есть функция государства. Исторически нормы (например, в области семейных отношений) могут предшествовать государству, но правовыми предписаниями они становятся только с того момента, когда государство обеспечивает их исполнение своими силами.

В чем же реально проявляется связанность государства правом? Деятельность государства регулируется правовыми нормами, возникающими и подлежащими изменению только в установленных правом формах, т.е. такая норма обязательна и для органов государства. В этой обязательности проявляется связанность деятельности государства, поскольку всякая правовая норма дает право ожидать, что она ненарушимо будет применяться до тех пор, пока не будет установлено правомерного основания к ее отмене. Таким образом, каждая норма права есть гарантия того, что пока это право действует, государство ему тоже подчиняется.

Вместе с тем следует помнить, что любая гарантия, исходящая от «рук человека», обладает лишь относительным характером. Поэтому согласимся с мнением Г.Ф. Шершеневича: «Дело не в том, чтобы связать государство правовыми нитками подобно тому, как лилипуты связали Гулливера. Вопрос в том, как организовать власть так, чтобы невозможен был или был доведен до минимума конфликт между правом, исходящим от властвующих, и нравственными убеждениями подвластных. Для этого не надо изображать мнимые правовые гарантии, а следует лишь раскрывать нравственный долг гражданина в связи с сознанием личного интереса»[6].

По существу, проблема связанности государства правом есть тема правового государства. Уже к XVII в. было понятно, что политическое отчуждение между верховной властью и народом необходимо снимать с помощью права. В то время теории общественного договора и естественного права явились способами решения этой проблемы. К XVIII–XIX вв. получила развитие мысль, согласно которой государство должно подчиняться юридическим законам, обеспечивающим права и свободы человека, т.е. ставилась задача устроить государство таким образом, чтобы оно стало правовым. На решение этой задачи направлен механизм разделения властей как системы сдержек и противовесов в системе органов государственной власти, создающей гарантии правомерности деятельности каждой из них. Однако необходимо понимать, что правовое государство есть не только способ организации власти. Это главным образом состояние государственной власти на всех ее уровнях и во всех проявлениях, на что обращали внимание философы права Нового времени.

Правовое государство справедливо соотносят с гражданским обществом, основу которого составляет самодостаточная личность со своими потребностями, интересами, запросами. Одной из гарантий разумности и справедливости общества признается необходимость правления в нем «законов, а не персон». Вместе с тем хорошо известно, что законы бывают разные и не все они имеют целью обеспечить права и свободы человека. Многие известные политико-правовые проекты («Законы» Платона, «Кодекс природы» Морелли, «Город Солнца» Кампанеллы, «Путешествие в Икарию» Кабе) содержат тщательную регламентацию жизни человека, не имеющую ничего общего с правовым состоянием государственной власти, а напротив, свидетельствуют о сословном, казарменном, тоталитарном режиме.

Во избежание завышенных ожиданий от деятельности государства и создания только лишь умозрительных проектов представляется необходимым оценивать реальное соотношение институтов государства и общества, а право – в качестве важнейшего регулятора социальных отношений. Для нашего общества в XXI в. актуальными остаются проблемы подчинения государства праву, осуществление гарантий законности действий государственных органов и должностных лиц,

[6] *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права: учеб. пособие: в 2 т. М., 1995. Т. 1. С. 258, 259.

совершенствование системы правосудия и других правоохранительных органов.

**В.Н. Жуков, профессор кафедры теории государства и права и политологии юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, главный научный сотрудник сектора философии права, истории и теории государства и права ИГП РАН, д-р юрид. наук, д-р филос. наук.** ***Государство как категория метафизики***

30 лет назад было объявлено о распаде СССР. Следствием этого события стали колоссальные территориальные потери, многократное ослабление политической, экономической и военной мощи России, а русский народ стал разделенным. В очередной раз в русской истории был поставлен вопрос о судьбе нашей государственности, а значит, и о судьбе русского народа и русской культуры. Государственность любого народа – это не просто институты власти, это духовное ядро его национальной культуры. Борьба за сохранение своего государства означает борьбу за свою национальную культуру, за физическое и духовное выживание народа.

В европейской традиции под метафизикой обычно понимают философию, которая опирается на аксиомы, берущиеся на веру. В этом смысле и идеализм, и материализм есть разновидность метафизики. Так, гносеология, онтология и философия истории марксизма есть типичная метафизика, поскольку доказать первичность материи перед сознанием, конечность человеческой души и неизбежность коммунизма невозможно, в это можно только верить. Ядро метафизической философии – мировоззрение, смысловые модели, при помощи которых индивиды, социальные страты и народы в целом определяют принципы своего бытия, основы своего взаимоотношения с миром. Любая нация осознанно или неосознанно создает собственные смысловые модели, становящиеся затем опорой их исторической целеполагающей деятельности. Метафизика если не в форме теоретической философии, то в форме смысловых моделей всегда живет в политическом сознании нации. Государство – это люди, распределенные по властным институтам и наделенные сознанием, волей, нравственностью, инстинктами и эмоциями. Государство как тотальная целостность скрепляется сознанием нации и ее политического класса. Любой правящий класс и сформированная им верховная власть с необходимостью обращаются к смысловым моделям, чтобы устанавливать цели и выбирать средства их достижения. Распад национального политического сознания с неизбежностью влечет за собой распад государства. Изменение смысловых моделей политического сознания ведет к большей или меньшей трансформации национальной государственности вплоть до ее полного исчезновения.

Политическое сознание русского народа и его правящего класса на протяжении многих веков содержало в себе два главных императива: русский православный мессионизм и идея русского имперского государства. В данном случае под империей понимается государство, претендующее на руководящую роль среди других народов и государств и подчиняющее их себе тем или иным способом (экономическим, политическим, военным). Мировой опыт империй показал, что они ломают национальные перегородки и создают государство, универсальное по своим свойствам. Имперское государство гасит войны между народами на своей территории, устанавливает твердый порядок и гарантирует безопасность. Русское имперское сознание формируется в эпоху Московского царства (XIV–XVI вв.) и достигает своего апогея в период романовской России. Церковный раскол второй половины XVII в. показал, что русские ощутили в себе способность быть центром православного мира не только в религиозном, но и в политическом отношении. Русское имперское государство естественным образом вырастало из русского православного мессионизма, о чем много писали славянофилы, Ф.М. Достоевский и В.С. Соловьев. После 1917 г. Российская Империя трансформируется в империю советскую, СССР становится типичным имперским государством. Современная Россия продолжает сохранять в себе черты империи, а русское политическое сознание продолжает оставаться во многом имперским.

Одна из главных проблем российской государственности, которая доминирует последние примерно 300 лет (начиная с реформ Петра I), – это имплантация либерального западнического компонента в русскую культуру и русское политическое сознание. Примерно с конца XVI в. в отечественном сознании возникают две тенденции, существующие и по настоящее время: русское западничество и русское антизападничество. Эти тенденции возникают как следствие осознания технической и технологической отсталости России от стран Западной Европы. Они представляют собой противоречивое единство русского национального сознания, обе тенденции внутренне противоречивы, их борьба может приобретать разрушительные формы. Идеи русского западничества (ценность личности, верховенство права, парламент) изначально были не свойственны русской культуре, но с течением времени они все больше и глубже ее пронизывают. Русские стремятся в сторону Европы, хотят стать подлинными европейцами. Россия по многим параметрам – Европа, а русский народ – европейский. Сближение с Западом – необходимое

и неизбежное направление русской истории. Вместе с тем западничество, порождая политическую либерализацию, способно влечь за собой национальный и региональный сепаратизм. Опыт последнего столетия показывает, что либерализация, исходящая от центральной власти, невольно, сразу и с необходимостью запускает процесс этнического и регионального сепаратизма. Либерализация нередко воспринимается в национальных регионах как сигнал для интенсивного строительства своих политических институтов.

Русское антизападничество также противоречиво. С одной стороны, оно мотивировано сохранением национальной идентичности, традиционно сильной государственной власти, с другой – невольно и подсознательно во многом опирается на смысловые модели западной культуры, делает их своими образцами. Так, русские консерваторы XIX – первой трети XX в. ополчаются на Запад, потому что осознают отсталость России и устремленность образованных слоев российского общества к стандартам западноевропейской культуры. Они ставят перед собой трудновыполнимую задачу: придать России европейскую привлекательность, сделать ее передовой в области техники и технологии, сохранив ее культурное ядро, сформировавшееся в средневековье. Другой пример – советский социализм, который представлял собой радикальное антизападничество, взращенное на идеях западноевропейского социализма. Маркс, когда разрабатывал свою теорию социализма, имел в виду, конечно, не лапотную, неграмотную, крестьянскую Россию, а знакомую ему Западную Европу с развитой индустрией, демократией и высокой правовой культурой.

Конституция РФ 1993 г., если рассматривать ее в контексте философии русской истории и истории русской государственности, в контексте единства и борьбы двух названных тенденций, производит двойственное впечатление. С одной стороны, Конституция являет собой идеал либеральной демократии, выражает чаяния русского западничества, т.е. соответствует некоей объективной исторической тенденции русской государственности. С другой – она стала следствием катастрофического ослабления центральной власти, образовавшейся на обломках СССР, и во многих своих положениях представляется оторванной от действительности. В этой связи поправки к Конституции, принятые в 2020 г., смотрятся как естественный процесс укрепления российской государственности.

Основной вывод из вышеизложенного следующий: современное Российское государство – это очередной этап русской государственности, важнейшая черта которой – ее переходный характер. Россия все еще переживает т.н. «эпоху перемен». На протяжении последних 30 лет она мучительно ищет новую политическую форму, которая позволила бы ей обрести устойчивость, стабильность и динамическое развитие в сторону гармоничного соотношения либеральной демократии и исконно русского централистского начала. Поскольку всякое общественное сознание – вещь крайне консервативная, сроки этого переходного периода будут весьма длительными.

**В.С. Горбань, главный научный сотрудник сектора философии права, истории и теории государства и права, руководитель междисциплинарного Центра философско-правовых исследований ИГП РАН, д-р юрид. наук.** ***Идея и практика законности в России и за рубежом***

Будущее юридической науки зависит не от пустых мечтаний о чрезвычайно рациональном человеке, обладающем здоровой правовой психикой или нормальным правосознанием, но прежде всего от того, насколько эффективно функционируют те институты, которые исторически давали возможность для мирного, справедливого и свободного сосуществования людей. Однажды М. Вебер, размышляя о соотношении хозяйственного и правового порядков, начертил контуры красивых идеальных образов для их независимого сосуществования, но при этом указывал, что практически нужно совершенно другое, что индустриальное общество необходимо и все возрастающе нуждается в обеспечении порядка, и он становится все сложнее и сложнее. В связи с этим на примере идеи и практики законности возможно внимательнее посмотреть на актуальные вызовы для государства и права в начале XXI в. Казалось бы, вполне тривиальная идея законности, но совершенно необходимая. Она существует давно, еще с античности. Хорошо известна формула о правлении законов, а не людей. Но сегодня ее стремятся подменять различными вариантами ссылок на некий вариант правового общения, дискурса, «мягкого» права и т.п. Существуют даже такие причудливые трактовки, как предлагаемые представителями некоего движения, так по крайней мере они себя обозначают, под названием «новый правовой реализм» (распространен в основном в США, Австралии и Англии). Они уверяют, что все юридические понятия и принципы (законность, юридическая сила, правовая норма и т.п.), на которых строилась и формировалась много сотен лет юриспруденция, нужно сдать в утиль, отказаться от них как лишённых прагматического смысла: якобы не служат они удовлетворительно для современного человека, ограничивают его бесконечно свободные желания. Сам призыв не нов. Борьба с юридическими понятиями велась под разными лозунгами на протяжении последних двух столетий. Но ныне призыв такого рода звучит существенно

радикальнее. К сожалению, надо вспомнить, что, например, К. Шмитт в свое время уверял, что народного правотворчества, ничем не ограниченного в своих пожеланиях, будет вполне достаточно для счастливой жизни, но это среди прочего привело к «правовой» теории национал-социализма.

Законность – сложная и большая задача, которая обязательно должна обеспечиваться в жизни общества и государства, да и каждого отдельного гражданина. Р. Иеринг подчеркивал значение участия каждого в осуществлении права – это неустанная работа всей нации и каждого в отдельности. Законность часто упрощается: ее то рассматривают как формальную характеристику, то связывают с определённым историческим опытом. Например, делают отсылку к социалистической законности, как будто бы они неразрывны, а сегодня предлагают говорить не о законности, а о коммуникации и аргументах, о текстах и фактах, о мифических конструкциях как правовых понятиях, о сложных иррациональных психологических импульсах и эмоциях, как бы являющихся собственно правом.

Говоря о законности, даже сейчас делаются некоторые важные теоретические и исторические уточнения. Так, например, сравнение переводов текстов Аристотеля на разные языки натолкнуло на уточнение одного из понятий, которое употреблялось в его работах. В частности, в некоторых текстах предлагался такой перевод, как «правосудность», однако сопоставление нескольких различных вариантов дает возможность сделать уточнение, что у Аристотеля использовался термин «законная справедливость».

Например, в текстах Канта, там, где он различает легальность и моральность поступков, предлагаются не немецкие юридические термины, а латинские, которые фиксируют смысл размышлений на подборе терминов. Но тогда такая латинизация (хотя Кант был пиетистом) должна была бы сопровождаться употреблением латинского термина слова «право» – “jus”. Однако Кант использовал немецкий термин “Recht”, “Rechtslehre”. Для понимания слова «легальность» он в скобках приводил немецкое слово «правомерность».

В текстах Вебера использовалось слово «легитимность». Поскольку оно прочно было увязано с французским употреблением латинского варианта и по смыслу означало правление законов, а не людей (в контексте идей Французской революции), переводчики, современники Вебера, переводили этот термин словом «законность», т.е. законность власти. Однако под влиянием социологических и политологических интерпретаций термин вдруг приобрел совершенно новый смысл. М.С. Строгович резко критически отзывался о противопоставлении законности-легальности и законности-легитимности.

Как оценивается законность? Как замеряется законность? Если посмотрим на официальную статистику, то, например, в ФРГ с 1992 г. показатели преступности находятся постоянно в диапазоне 5–6 млн преступлений в год. Не считая административной практики, латентной преступности, статистики гражданских и иных аналогичных дел. В России регистрируется в среднем порядка 2 млн преступлений в год. Например, председатель Совета судей ФРГ Й. Гниза выпустил книгу под названием «Конец справедливости. Судья бьет тревогу»[7], в которой изложил 20 симптомов катастрофического, по его мнению, системного кризиса идеи и практики законности в его стране.

В этой связи необходимо основательно работать над составлением и уточнением юридического лексикона, причем по возможности не использовать термины без понимания и подлинно научного разъяснения их смысла и содержания. Нужна не подсказанная и импортированная история правовой мысли и юридическая теория, а та, которая знает и отражает в первую очередь разную, многостороннюю собственную политико-правовую культуру, непредвзято и без априорных восхищений анализирует и сравнивает отечественный и зарубежных опыт, кропотливо работает с историческим материалом.

**С.В. Липень, профессор кафедры теории государства и права МГЮУ им. О.Е. Кутафина (МГЮА), д-р юрид. наук.** ***Российская государственность и вызовы первой четверти XXI в. в контексте сетевизации и виртуализации общественных отношений***

Категория «вызов» не имеет большого распространения в юридических исследованиях, но она активно используется в иных общественных науках – в политологии, науке управления и др. Она вполне приемлема в плане системного обозначения возможных рисков, угроз, опасностей, негативных факторов, деструктивно влияющих на развитие правовой системы общества; она вполне удобна для четкого понимания и исследования предполагаемых ответов, которые необходимо давать на соответствующие вызовы.

В первой четверти XXI в. остаются извечные вызовы российской государственности, обусловленные особенностями культурно-исторического развития России, ее геополитическим положением, необходимостью эффективного государственного управления и правового регулирования. Современный этап развития общества в условиях четвертой промышленной революции характеризуется процессами цифровизации, сетевизации, виртуализации общественных отношений, говорит

[7] *Gnisa J.* Das Ende der Gerechtigkeit: ein Richter schlägt Alarm. Freiburg im Breisgau, 2017.

о правовом киберпространстве, об электронном государстве, правительстве, правосудии, документообороте, законодательстве и т.д. Принципиально новый уровень взаимодействий и коммуникаций предоставляет и принципиально новые возможности организации власти и государственного управления; активное развитие получают политико-правовые идеи, порывающие с существующей интеллектуальной традицией обоснования основ конституционного строя. Это, по сути, новые вызовы российской государственности.

Так, речь идет о том, что компьютерные и интернет-технологии задают новую, сетевую структуру управления и принятия политических решений. Сетевизация общественных отношений предполагает децентрализацию власти, сетевое государство характеризуется децентрализацией власти, приоритетом горизонтальных связей, едва ли не равноправным положением государства среди иных политических акторов. «Новая геометрия власти» характеризуется и новыми подходами к управленческой деятельности, речь может идти о неспособности старых вертикальных иерархий, представленных традиционно формируемым бюрократическим государственным аппаратом, к адекватному политическому управлению и принятию эффективных управленческих решений.

Изменения социально-политического пространства в первой четверти XXI в. характеризуют и процессы виртуализации власти, политики, управления, государства; компьютерные и интернет-технологии создают особую реальность – виртуальное пространство, в котором находятся и действуют «цифровые двойники», происходят отражающие реальность и параллельные ей цифровые процессы. Новые теории, связанные с виртуализацией политической жизни, могут быть противопоставлены традиционным подходам к политико-правовой системе. Развиваются идеи о нивелировании в той или иной степени суверенной национальной государственности в силу или фактического поглощения ее международными политическими или корпоративными структурами, или растворения среди иных субъектов политической системы (вследствие все больших возможностей влияния институтов гражданского общества на процесс принятия политических решений). Различные виды деятельности все активнее перемещаются в виртуальное пространство, в котором действуют свои нормативные системы, формируются свои правопорядки и которое сложно поддается эффективному контролю. Таким образом, речь может идти о том, что политический и правовой плюрализм сетевого виртуального пространства в значительной части нивелирует суверенитет национального государства. Есть и противоположные опасности – новые векторы развития авторитаризма, деструктивных воздействий, манипуляций, противоправной деятельности.

Юридическая наука в целом не признает идеи о системном кризисе основанной на традиционных подходах политико-правовой системы в условиях глобализации, цифровизации, сетевизации и виртуализации общественных отношений. Конституция РФ, конституционные поправки 2020 г., Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, иные документы стратегического планирования исходят из необходимости развития России как суверенного демократического государства. Юристы в целом вполне адекватно воспринимают проблемы современного сетевого общества и виртуализации общественных отношений; исследователи готовы (в т.ч. и в рамках сетевой терминологии) анализировать процессы формирования «новых геометрий власти», давать адекватные ответы на современные вызовы. Идеи сетевизации и виртуализации властеотношений вполне сочетаемы с классическими политико-правовыми доктринами государственного суверенитета, демократии и прав человека, правового государства и разделения властей. В свою очередь, сами эти доктрины должны претерпеть определенную трансформацию с учетом новых вызовов цифрового общества. Так, речь может идти о новых моделях властеотношений, предполагающих усложнение горизонтальных и вертикальных взаимодействий, о новых формах взаимодействия государства и институтов гражданского общества, о новых подходах к развитию системы источников права и законодательства, к правопорядкам реального и виртуального правовых пространств.

**Б.Я. Гаврилов, профессор кафедры управления органами расследования преступлений Академии управления МВД России, д-р юрид. наук, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ.** ***Уголовный проступок в условиях современных вызовов преступности***

В России начиная с 2000-х годов в числе ключевых обозначена проблема либерализации уголовного законодательства, включая декриминализацию отдельных видов преступлений и снижение уголовно-правовых санкций тех из них, уровень общественной опасности которых значительно ниже, чем многих преступлений. Ее решение возможно путем возвращения в российское законодательство уголовного проступка. Об актуальности данной проблемы свидетельствует и развернувшаяся дискуссия среди научной общественности, практикующих юристов, конечной целью которой являются:

снижение уровня уголовной репрессии, показатель которой к 1 января 2000 г. достиг 1 млн 10 тыс. граждан, содержащихся в местах лишения

свободы, включая заключенных под стражу в период расследования[8];

реализация предложений представителей научной общественности и практиков об исключении из КоАП РФ деяний, пограничных по степени общественной опасности с преступлениями (например, ст. 7.27 КоАП РФ, диспозиция которой к мелким хищениям относит кражу на сумму 2.5 тыс. руб., и ч. 1 ст. 158 УК РФ при сумме похищенного, на один рубль ее превышающую), или деяния о незаконном обороте наркотических средств, где граница между преступным и административным деянием также является нередко условной, на что неоднократно обращал внимание проф. А.В. Федоров;

исключение из ст. 14 УК РФ ее части второй, негативные последствия которой заключаются в создании для правоприменителя возможности принятия по заявлениям и сообщениям граждан и организаций о преступлениях процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, число которых в 2015–2021 гг. ежегодно составляло от 5.5 до 6.8 млн, чем нарушаются конституционные установления о доступе граждан к правосудию и возмещению причиненного ущерба (ст. 52 Конституции РФ);

снижение уровня латентной преступности, значительный рост которой является причиной профанации статистических данных о состоянии преступности, показатель которой только за последние 15 лет сократился на 48% (с 3.853 млн преступлений в 2006 г. до 2.004 млн в 2021 г.), составив 1400 преступлений на 100 тыс. населения, что в четыре-пять раз ниже, чем в Германии, Франции, Италии и в восемь раз ниже аналогичного показателя преступности в Скандинавских странах, где обеспечение уровня общественной и личной безопасности существенно выше, чем в Российской Федерации. В этой связи представляется необходимым изложить мнение проф. В.В. Лунеева о том, что «общество не знает реального объема преступности, ее полных социальных последствий, действительной эффективности борьбы с преступностью, во что она фактически в целом обходится нашему обществу».

Научная дискуссия по проблеме возвращения в российское законодательство уголовного проступка свидетельствует о неоднозначном к ней отношении. Так, проф. Л.В. Головко высказывается об отсутствии для этого правовых оснований. По мнению заместителя Председателя Верховного Суда РФ (в почетной отставке) А.А. Толкаченко, «в современных условиях введение уголовного проступка... и судопроизводство по нему сами по себе не способны оказать принципиального влияния на уголовную политику и практику применения уголовного законодательства».

Исследуя проблему возвращения в российское законодательство уголовного проступка, представляется необходимым обратиться и к социально-правовому обоснованию принятия законодателем данного решения, что изложено в трудах видных российских ученых С.Г. Келиной, Г.А. Кригер, Н.Ф. Кузнецовой, М.Д. Шаргородского и др., в которых обоснована идея о выделении в российском уголовном законодательстве указанного вида общественно опасных деяний. Сегодня в научной полемике участвуют С.В. Максимов, Е.В. Рогова, В.Н. Сизова, В.Ф. Цепелев, а также автор и др.

Представляется актуальным внесение Пленумом Верховного Суда РФ от 13 октября 2020 г. № 24-П проекта федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка», которым к уголовным проступкам предлагается отнести 121 состав преступлений небольшой тяжести, включая 29 противоправных деяний в сфере экономической деятельности, санкции по отдельным из которых предусмотрены в виде лишения свободы до четырех лет (законопроект № 1112019-7 от 15.02.2021 г.).

При обсуждении проблемы следует учитывать, что в уголовном законодательстве в настоящее время уголовно-правовые запреты присутствуют в избытке, о чем наглядно свидетельствует складывающаяся на протяжении трех последних десятилетий ситуация с привлечением к уголовной ответственности ежегодно в 1992–2001 гг. более 1.5 млн взрослого населения страны, а в 2012–2017 гг. – около 900 тыс., в 2018 г. – 831 тыс. и в 2020 г. – 739 тыс. граждан.

Исследование криминологического обоснования введения уголовного проступка требует изучения и основных тенденций преступности. Проведенный автором совместно с Е.В. Роговой анализ преступлений небольшой тяжести свидетельствует о том, что в 2005–2009 гг. доля осужденных за них ежегодно составляла 35–36%, в последующие годы она увеличилась до 46.2% и сегодня превысила 50% от общего количества осужденных. Это позволяет предположить, что значительную часть данного вида уголовно наказуемых деяний возможно выделить в группу уголовных проступков. Об этом же свидетельствуют и статистические данные Судебного департамента при Верховном Суде РФ о судимости за наиболее распространенные виды преступлений небольшой и средней тяжести, в т.ч. экономической направленности, согласно которым, например, более 75% осужденным по ч. 1 ст. 158

[8] На 01.10.2021 г. их число сократилось до 483 тыс. граждан.

УК РФ назначено наказание, не связанное с реальным лишением свободы.

Возвращение в Уголовный кодекс РФ категории уголовных проступков позволит разрешить и проблему правоприменения ч. 2 ст. 14 УК РФ о противоправных деяниях, в силу малозначительности не являющихся преступлениями. Будучи оценочной, данная норма предоставляет правоприменителю возможность по своему усмотрению решать вопрос о возбуждении уголовного дела либо об отказе в возбуждении уголовного дела (статистические данные приведены выше), либо о его прекращении как на стадии предварительного расследования, так и в процессе судебного разбирательства.

Отнесение к уголовным проступкам части преступлений небольшой и средней тяжести, перевод из КоАП РФ отдельных правонарушений с одновременным исключением из уголовного законодательства ч. 2 ст. 14 УК РФ позволит адекватно действительному характеру и степени общественной опасности статистически представить преступность (как зарегистрированную, так и по судимости) на две основные группы – уголовные проступки и иные преступления.

**А.В. Безруков, главный научный сотрудник научно-исследовательского центра Академии управления МВД России, д-р юрид. наук, доц.** ***Конституционные преобразования как фактор укрепления российской государственности***

Конституция РФ определяет основу для построения и укрепления российской государственности, закладывает ключевые параметры для системы конституционного законодательства и организации органов публичной власти. В числе средств укрепления российской государственности следует рассматривать проведение необходимых и конструктивных конституционных преобразований. Анализ конституционной реформы 2020 г. в России выявил три основные тенденции:

укрепление государственности и территориальной целостности Российского государства в переплетении с социально ориентированными положениями Конституции РФ, основанными на установленных в гл. 1 Конституции РФ базовых конституционных ценностях правового демократического социального федеративного государства, где человек, его права и свободы – высшая ценность (ст. 1, 2, 4, 5, 7);

установленная поправочным Законом категория и идея «единства публичной власти» обоснованно введена на конституционный уровень в русле укрепления российской государственности, однако в представленном виде она не вполне коррелирует с положениями ст. 12 Конституции РФ о самостоятельности местного самоуправления и отделении органов местного самоуправления от органов государственной власти;

изменяется конфигурация публичной власти, помимо тенденции сближения государственной и муниципальной власти ощутимо изменяются (перераспределяются, расширяются, урезаются) полномочия многих федеральных органов государственной власти.

В целом проведенный этап конституционных преобразований следует оценить позитивно (развитие исходных конституционных ценностей в положениях скорректированных глав 3–8 Конституции РФ, попытка укрепления российской государственности с акцентом на упрочение территориальной целостности и государственного единства России, установления сбалансированных властных полномочий). Вместе с тем не удалось избежать некоторых «перегибов» в балансировке полномочий между федеральными органами государственной власти (прямое руководство Президентом РФ и ответственность Правительства РФ перед ним, формальное согласование, точнее, ни к чему не обязывающее консультирование с Советом Федерации кандидатур министров «силового блока», Генерального прокурора РФ и т.д.).

Только последовательное, своевременное, обоснованное и качественное проведение конституционных преобразований предопределяет эффективную реализацию конституционных принципов российского федерализма, суверенного демократического и правового государства (ст. 1–5 Конституции РФ) в гармоничном сочетании с конституционно установленной задачей обеспечения единства публичной власти и укрепления Российского государства.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ


1. *Бабурин С.Н.* Нравственное государство. Русский взгляд на ценность конституционализма. М., 2020.
2. *Валянский С.* За какие идеи мы умираем. М., 2005. С. 286.
3. *Крашенинникова В.* Слышать протест // Лит. газ. 2021. 10–16 нояб.
4. *Малько А.В., Афанасьев С.Ф., Борисова В.Ф., Кроткова Н.В.* Обзор методологического семинара на тему «Цифровое право: методология исследования» (18 апреля 2019 г., Саратовская государственная юридическая академия, Саратовский филиал Института государства и права РАН) // Государство и право. 2019. № 8. С. 122–128. DOI: 10.31857/S013207690006253-0
5. *Нонте С.* Франция. Полная история страны. М., 2020. С. 277.
6. *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права: учеб. пособие: в 2 т. М., 1995. Т. 1. С. 258, 259.
7. *Gnisa J.* Das Ende der Gerechtigkeit: ein Richter schlägt Alarm. Freiburg im Breisgau, 2017.

## REFERENCES


1. *Baburin S.N.* The Moral State. Russian view on the value of constitutionalism. M., 2020 (in Russ.).
2. *Valyansky S.* For what ideas we die. M., 2005. P. 286 (in Russ.).
3. *Krasheninnikova V.* To hear the protest // Lit. gas. 2021. November 10–16 (in Russ.).
4. *Mal'ko A.V., Afanasyev S.F., Borisova V.F., Krotkova N.V.* Review of the methodological seminar on "Digital Law: research methodology" (April 18, 2019, Saratov State Law Academy, Saratov branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences) // State and Law. 2019. No. 8. P. 122–128. DOI: 10.31857/S013207690006253-0 (in Russ.).
5. *Nonte S.* France. The complete history of the country. M., 2020. P. 277 (in Russ.).
6. *Shershenevich G.F.* General Theory of Law: textbook: in 2 vols. 1995. Vol. 1. P. 258, 259 (in Russ.).
7. *Gnisa J.* Das Ende der Gerechtigkeit: ein Richter schlägt Alarm. Freiburg im Breisgau, 2017.


### Сведения об авторах


**КРОТКОВА Наталья Викторовна** –
кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник сектора конституционного права и конституционной юстиции Института государства и права Российской академии наук, заместитель главного редактора журнала «Государство и право» РАН; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10
SPIN-код: 1035–1892
ORCID ID: 0000-0003-2853-1287

**ПОЖАРСКИЙ Дмитрий Владимирович** –
доктор юридических наук, доцент, начальник кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России;
125993 г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8


### Authors' information


**KROTKOVA Natalya V.** –
PhD of Law, leading researcher, Sector of Constitutional Law and Constitutional Justice, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Vice-Editor-in-Chief of journal "State and Law" of the Russian Academy of Sciences;
10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

**POZHARSKY Dmitry V.** –
Doctor of Law, associate Professor, Head of the Department of State and Legal Disciplines of the Management Academy of the Ministry of the Interior of the Russian Federation;
8 Zoya and Alexander Kosmodemyanskikh str., 125993 Moscow, Russia

*ГОСУДАРСТВО И ПРАВО, 2022, № 5, с. 181–184*
*STATE AND LAW, 2022, No. 5, pp. 181–184*

**КРИТИКА И БИБЛИОГРАФИЯ**

# В.С. Груздев. РЕАЛИЗМ В ЮРИСПРУДЕНЦИИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ И ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ: монография. Саратов: АМИРИТ, 2021. – 428 с.

**© 2022 г. Е. А. Фролова**

*Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова*

*E-mail: frolova.msu@mail.ru*

Поступила в редакцию 22.02.2022 г.

***Аннотация.*** В рецензии на монографию В.С. Груздева «Реализм в юриспруденции: теоретико-методологический и исторический аспекты» отмечается, что исследование автора указанной работы представляется востребованным современной философией и юриспруденцией.
Цель данной монографии – изучить на основе оригинальных текстов основные направления правового реализма как парадигмы правопонимания в контексте его генезиса, типологии, основных трактовок и направлений разработки, показать его эволюцию и интерпретации. Для ее достижения автор решает ряд теоретических, методологических и методических задач: обобщает подходы в отечественной и зарубежной литературе к трактовке и обоснованию реализма как теоретико-методологической установки и приема познания права; выявляет основные направления эволюции и типологии концептуального правового реализма; исследует понятие деятельности как смысловой характеристики юридической практики; анализирует наиболее значимые направления эволюции правового реализма в истории западноевропейской и скандинавской правовой мысли; исследует специфику американского правового реализма; определяет роль реализма среди доминант в истории русской юридической мысли.
Поднятые в рецензируемой монографии вопросы и их изложение представляют интерес для дальнейших научных исследований в области теории, философии и социологии права, истории политических и правовых учений, истории и методологии юридической науки.

***Ключевые слова:*** реализм, юриспруденция, философия и социология права, политико-правовая мысль, методологический плюрализм.

***Цитирование:*** *Фролова Е.А.* В.С. Груздев. Реализм в юриспруденции: теоретико-методологический и исторический аспекты // Государство и право. 2022. № 5. С. 181–184.

**DOI:** 10.31857/S102694520019746-1

# V.S. Gruzdev. REALISM IN JURISPRUDENCE: THEORETICAL, METHODOLOGICAL AND HISTORICAL ASPECTS: monograph. Saratov: AMIRIT, 2021. – 428 pp.

**© 2022 E. A. Frolova**

*Lomonosov Moscow state University*

*E-mail: frolova.msu@mail.ru*

Received 22.02.2022

***Abstract.*** In the review of V.S. Gruzdev's monograph "Realism in jurisprudence: theoretical, methodological and historical aspects" it is noted that the research of the author of the specified work seems to be in demand by modern philosophy and jurisprudence.
The purpose of this monograph is to study on the basis of original texts the main directions of legal realism as a paradigm of legal understanding in the context of its genesis, typology, main interpretations and directions of development, to show its evolution and interpretation. To achieve it, the author solves a number of theoretical, methodological and methodical tasks: generalizes approaches in domestic and foreign literature

to the interpretation and justification of realism as a theoretical and methodological attitude and method of cognition of law; identifies the main directions of evolution and typology of conceptual legal realism; explores the concept of activity as a semantic characteristic of legal practice; analyzes the most significant trends in the evolution of legal realism in the history of Western European and Scandinavian legal thought; explores the specifics of American legal realism; determines the role of realism among the dominants in the history of Russian legal thought.
The issues raised of the reviewed monograph and their presentation are of interest for further scientific research in the field of theory, Philosophy and Sociology of Law, history of political and legal doctrines, history and methodology of legal science.

***Key words:*** realism, jurisprudence, Philosophy and Sociology of Law, political and legal thought, methodological pluralism.

***For citation:*** *Frolova, E.A. (2022).* V.S. Gruzdev. Realism in jurisprudence: theoretical, methodological and historical aspects // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 181–184.

Теоретико-правовые науки, в основании которых лежат первоисточники, во многом формируют доктринальное юридическое мышление. Одна из задач этих наук заключается в исторической реконструкции политических и правовых учений. С этой позиции рецензируемое монографическое исследование В.С. Груздева представляется востребованным современной философией и юриспруденцией. Проблемы понимания природы права на протяжении многих веков привлекают внимание мыслителей. Вместе с тем, как справедливо подчеркивает автор, «применительно к области научного и философско-правового познания права проблема реализма в значительной степени была актуализирована лишь в эпоху дисциплинарного оформления теории права.., что хронологически соответствует XIX в.» (с. 7). К XIX в. уже было понятно, что научные дефиниции создаются продолжительной разработкой – от непосредственных представлений к общим и затем от предварительных понятий через критически проверенные понятия к понятиям научным. Право в развитом состоянии в значительной мере создается деятельностью профессиональных юристов, без которой оно не может вполне осуществляться, т.е. не может быть действующим правом. В этом смысле можно говорить о реализме как об «универсальном приеме осмысления, разъяснения и теоретической разработки политико-правовой проблематики» (с. 418).

Согласно оценкам автора, «в западной философско-правовой и юридической литературе проблема употребления этого приема (стратегии) правопонимания... не получила надлежащего разрешения и не приобрела устойчивого содержания» (с. 5). Проблематика правового реализма в качестве единой целостной системы не присутствует не только в отечественной, но и в мировой научной литературе. Адекватный анализ содержания американского и скандинавского видов правового реализма осложняется отсутствием полноценных переводов их представителей на русский язык. Монографическое исследование В.С. Груздева во многом восполняет этот пробел. На основе полных оригинальных текстов им представлен сравнительно-правовой анализ правового реализма на доктринальном уровне (реализм в истории западноевропейской и скандинавской юридической мысли, реализм в американской традиции политико-правовой мысли и др.).

Цель данной монографии – изучить на основе оригинальных текстов основные направления правового реализма как парадигмы правопонимания в контексте его генезиса, типологии, основных трактовок и направлений разработки, показать его эволюцию и интерпретации. Для ее достижения на страницах своей работы автор решает ряд теоретических, методологических и методических задач: обобщает подходы в отечественной и зарубежной литературе к трактовке и обоснованию реализма как теоретико-методологической установки и приема познания права; выявляет основные направления эволюции и типологии концептуального правового реализма; исследует понятие деятельности как смысловой характеристики юридической практики; анализирует наиболее значимые направления эволюции правового реализма в истории западноевропейской и скандинавской правовой мысли; исследует специфику американского правового реализма; определяет роль реализма среди доминант в истории русской юридической мысли.

Книга состоит из *введения, четырех глав* и *заключения*.

В ***первой главе «Реализм как философско-методологическая стратегия правопознания»*** рассматриваются вопросы понимания реализма в теории и философии права, показана деятельность как доминанта концептуального правового реализма, представлен теоретический анализ понятия «юридическая практика» и др.

***Вторая глава «Проблема реализма в истории западноевропейской и скандинавской юридической мысли»*** включает в себя анализ правового реализма в Германии (от исторической школы до «реального учения» Э. Вольфа и «критического правового реализма В. Кравица»); французский социологический правовой реализм и скандинавский психологический правовой реализм (А. Хегерстрем, К. Оливекрона, логический позитивизм А. Росса).

В ***третьей главе «Реализм как основная идеологема американской традиции политико-правовой мысли»*** автор раскрывает генезис, природу и специфику употребления реалистического подхода в истории правовой мысли США; выясняет философско-методологические основания американского правового реализма. Показывает проблемы правового реализма на примере отдельных его представителей («социологическая юриспруденция» Р. Паунда, философия практических ценностей К. Ллевеллина, функционализм Ф. Когена).

В ***четвертой главе «Реализм среди доминант правопознания и правопонимания в истории русской правовой мысли XIX – начала XXI в.»*** анализируются основные направления правового реализма в русской юридической мысли; представлен психологический правовой реализм П.В. Деларова и Л.И. Петражицкого; показаны перспективы реализма в современной философии и теории права.

Следует отметить, что данная монография – междисциплинарное исследование, включающее проблематику общей теории права, философии и социологии права, истории политических и правовых учений, истории и методологии юридической науки. Положения и выводы автора опираются

на широкий круг источников, многие из которых впервые введены в научный оборот (работа К. Ллевеллина «Право, правовая жизнь и общество», переписка О. Холмса с современниками, работы Ф. Жени, Л. Леви-Брюля, ранние труды А. Росса, сочинения Э. Вольфа), обширный пласт зарубежных и отечественных (дореволюционных и современных) источников. Литература, посвященная проблемам правового реализма, безбрежна. В этом смысле перед автором была поставлена сложная задача произвести необходимый отбор и сократить круг источников до разумного объема, с чем В.С. Груздев в целом справился, продемонстрировав прекрасное знание оригинальных текстов по теме своего исследования, умение их комментировать, сопоставлять с идеями последователей и оппонентов (например, оценка скандинавского правового реализма в трактовках К. Оливекрона, логического позитивизма А. Росса, психологического правового реализма П.В. Деларова и Л.И. Петражицкого).

Монографию В.С. Груздева выгодно отличает научный стиль изложения. Исторический материал излагается автором на основе принципов историзма, документализма и всесторонности анализа; в работе эффективно используется догматический метод.

Вместе с тем хотелось бы обратить внимание на ряд моментов, вызывающих неоднозначную оценку авторской позиции. Так, представляется чрезмерно расширительным понятие правового реализма, предложенное В.С. Груздевым. Исследователь неоднократно замечает, что правовой реализм может выступать в роли «социологического, психологического, наивно-проекционного, метафизического, логического, гносеологического, формально-правового, прагматистско-инструментального и в других вариантах» (с. 6) Кроме этого, как отмечает автор, во второй половине XX в. появилось «множество “оттеночных” версий правового реализма, прагматизма, инструментализма и т.п.», накопилось много различных определений реализма в праве – уровней, срезов, ракурсов и т.п. (с. 420, 421). К представителям реализма В.С. Груздев относит мыслителей начиная от Платона и софистов до сторонников нового правового реализма, умеренного инструментализма, олицетворяющих собой юридическую мысль XX и XXI вв.

Представляется, что столь широкая трактовка осложняет оценку не только самого правового реализма, но и той полемики, которая велась между представителями идеализма и юристами социологического направления (при том, что она, как справедливо подчеркивает ученый, остается «фундаментальной проблемой», без учета которой невозможны «эффективные социальные преобразования и обеспечение устойчивости развития» (с. 105, 418 и др.)).

На страницах монографии неоднозначно говорится о методологическом плюрализме в области правопознания. С одной стороны, обозначается тема различения и противопоставления методологических рядов в праве (со ссылками на И.А. Ильина, Б.А. Кистяковского (с. 14, 99, 100); с другой стороны, основной посыл автора – представить реализм как «общую стратегию познавательного и интерпретационного плана в области юридических наук», как «стратегию познавательной деятельности человека», как «универсальный конститутивный метод», как «базовую стратегию правопознания» (с. 7, 11, 18, 19, 418, 420). В этой связи не до конца ясна позиция автора: выступает ли он сторонником методологического плюрализма в области правовых исследований или нет? С каких позиций в работе оценивается правовой реализм: как одно из основных направлений права (наряду с теорией естественного права, юридическим позитивизмом) или как всеобъемлющее учение / понимание права, от которого исходят и к которому с необходимостью восходят все иные теории и трактовки права?

В рецензируемой монографии присутствует некоторая неясность методологических оценок. Так, в одном методологическом (реалистическом, по терминологии автора) ряду оказываются Р. Иеринг, Г. Радбрух, Р. Штаммлер, Н.М. Коркунов, С.А. Муромцев, О. Холмс, Р. Паунд, И. Кант, Г.В.Ф. Гегель, Б.Н. Чичерин и другие мыслители, логико-теоретические части правовых учений которых сложно привести к единому знаменателю.

В.С. Груздев временами проводит мысль о едином «природно-социальном мире» (с. 145 и др.), о том, что право связано не только с социальной жизнью, но и с природой, что правовые законы носят каузальный характер, высказывает пожелания, чтобы юридическая наука стала «эмпирической», симпатизирует воззрениям Э. Вольфа («право как естественный правовой закон» и «естественные правовые отношения»). Отсюда происходят не всегда верные толкования классического естественного права. Так, например, большое внимание уделено взглядам А. Росса, утверждавшему, что «в традиционной естественно-правовой доктрине само естественное право... характеризуется тем, что позитивное право и естественное право объединяются и переплавляются в единое понятие – понятие права, которое противопоставляется морали» (с. 218). Это не так. В классическом понимании естественного права (традиционном, по терминологии автора), в частности, в концепции его основоположника Г. Гроция, предписания естественного и позитивного права четко различаются: нормы естественного права стоят выше норм волеустановленного права. Именно в этом различении и заключалось прогрессивное значение классической теории естественного права. Вероятно, автору следовало бы рельефнее продемонстрировать природу права как социального (не природного) явления и его нормативный (не каузальный) характер или в случае несогласия с этими установками быть более четким в аргументации своей позиции.

Исследователь ставит задачу продемонстрировать природу концептуального правового реализма, дать обобщение его специфических характеристик, преодолев «узкое понимание правового реализма» (с. 11, 12). Однако содержание и структура монографии говорят об обратном – о региональной трактовке правового реализма. Более того, В.С. Груздев убедительно показывает различие между континентальной и англосаксонской правовой системами (реализм как юридическое мышление для европейского юриста и для сторонника общего права мыслится по-разному). В таком случае, если правовые системы уже показали свою живучесть на протяжении длительного времени, насколько необходимо их методологическое соединение?

* * *

В заключение следует заметить, что эти вопросы и неясности свидетельствуют о дискуссионности понимания правового реализма, но никак не умаляют результатов огромной работы, проделанной автором. Монография В.С. Груздева «Реализм в юриспруденции: теоретико-методологический и исторический аспекты» – оригинальное научное исследование, посвящённое актуальной в юридической науке теме. Книга имеет теоретическую и практическую значимость и будет полезна всем, кто интересуется данной проблематикой. Поднятые в ней вопросы и их изложение представляют интерес для дальнейших научных исследований в области теории, философии и социологии права, истории политических и правовых учений, истории и методологии юридической науки.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Груздев В.С.* Реализм в юриспруденции: теоретико-методологический и исторический аспекты. Саратов, 2021. С. 5–7, 11, 12, 14, 18, 19, 99, 100, 105, 145, 218, 418, 420, 421.

## REFERENCES

1. *Gruzdev V.S.* Realism in jurisprudence: theoretical, methodological and historical aspects. Saratov, 2021. P. 5–7, 11, 12, 14, 18, 19, 99, 100, 105, 145, 218, 418, 420, 421.

## Сведения об авторе

**ФРОЛОВА Елизавета Александровна** – доктор юридических наук, и.о. заведующей кафедрой теории государства и права и политологии юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова; 119991 г. Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13 (4-й учебный корпус)

## Authors' information

**FROLOVA Elizaveta A.** – Doctor of Law, Acting Head oof the Department of Theory of State and Law and Political Science of the Faculty of Law at Lomonosov Moscow State University; 1, bld. 13 (4th academic building), Leninskie Gory, 119991 Moscow, Russia

*ГОСУДАРСТВО И ПРАВО, 2022, № 5, с. 185–187*
*STATE AND LAW, 2022, No. 5, pp. 185–187*

# НОВАЯ МОНОГРАФИЯ ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ ПРАВУ

# Л.А. Нудненко. ЛИЧНОСТЬ И ГОСУДАРСТВО: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В СФЕРЕ НАРОДОВЛАСТИЯ. М.: Юрлитинформ, 2021. – 416 с.

**© 2022 г. М. А. Липчанская**

*Государственный университет управления, г. Москва*

*E-mail: Lipchan_maria@mail.ru*

Поступила в редакцию 04.10.2021 г.

***Аннотация.*** Материал представляет собой рецензию на монографию «Личность и государство: конституционно-правовые основы взаимодействия в сфере народовластия» д-ра юрид. наук, проф. Л.А. Нудненко. В фундаментальном труде обобщены итоги десятилетних научных исследований автора по проблемам народовластия, предложено новое видение современных политических вызовов в процессе взаимодействия личности и государства.

***Ключевые слова:*** народовластие, политические права и свободы, конституционные обязанности, демократическое государство, гражданское общество.

***Цитирование:*** *Липчанская М.А.* Новая монография по конституционному праву Л.А. Нудненко. Личность и государство: конституционно-правовые основы взаимодействия в сфере народовластия // Государство и право. 2022. № 5. С. 185–187.

**DOI:** 10.31857/S102694520019764-1

# A NEW MONOGRAPH ON CONSTITUTIONAL LAW

# L.A. Nudnenko. PERSONALITY AND THE STATE: CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASES OF INTERACTION IN THE SPHERE OF DEMOCRACY. Moscow: Yurlitinform, 2021. – 416 pp.

**© 2022 M. A. Lipchanskaya**

*State University of Management, Moscow*

*E-mail: Lipchan_maria@mail.ru*

Received 04.10.2021

***Abstract.*** The material is a review of the monograph "Personality and the state: constitutional and legal foundations of interaction in the sphere of democracy" by Doctor of Law, Professor L.A. Nudnenko. The fundamental work summarizes the results of the author's ten-year scientific research on the problems of democracy, offers a new vision of modern political challenges in the process of interaction between the individual and the state.

***Key words:*** democracy, political rights and freedoms, constitutional duties, democratic state, civil society.

***For citation:*** *Lipchanskaya, M.A. (2022).* A new monograph on Constitutional Law L.A. Nudnenko. Personality and the state: constitutional and legal bases of interaction in the sphere of democracy // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 185–187.

Автор монографии – Лидия Алексеевна Нудненко, д-р юрид. наук, проф., ведущий специалист в области конституционного права, имеет значительное количество работ по проблемам народовластия. Диапазон рассматриваемых проблем широк: от правового статуса депутата представительного органа муниципального образования до регламентации правотворческой инициативы граждан. Временной интервал подготовки Л.А. Нудненко научных статей по проблемам народовластия более 15 лет, что свидетельствует о личном участии автора в формулировании многих теоретических концепций и практических рекомендаций. В общем, можно предположить, что рецензируемая монография явилась квинтэссенцией многолетних разработок ученого, но, безусловно, отражает актуальные тенденции конституционно-правового взаимодействия личности и государства в сфере народовластия. В этом особое значение рецензируемой монографии, ее научная новизна и практическая ценность.

Государственное и общественное развитие предполагают участие граждан в управлении делами государства, актуализируют исследование конституционно-правовых основ взаимодействия личности и государства. К традиционным конституционным характеристикам государства и общества добавляются аспекты, обусловленные инновационными тенденциями и заимствованием форм и методов взаимодействия из других демократий. В условиях цифровизации, доминирования коммуникативно-информационного общества конституционно-правовое взаимодействие личности и государства в сфере народовластия приобретает новые черты, приводит к совершенствованию законодательства, наполняется спецификой его реализации.

Представляется, что необходимым условием обеспечения эффективного развития правового государства является не только конституционное признание человека, его прав и свобод высшей ценностью, императивное обязывание государства их признавать, соблюдать и защищать, но и создание режима реализации гарантированных в Конституции РФ прав и свобод человека и гражданина. Демократический режим Российского государства во многом определяется эффективностью и поливариативностью форм и способов взаимодействия личности и государства в сфере народовластия. Именно этим вопросам посвящена монография Л.А. Нудненко.

В представленном научном труде комплексно отражены вопросы демократизации Российской Федерации, которые, несомненно, влияют на содержание и правовую регламентацию прав и свобод гражданина.

Работа оригинально структурирована, в ней гармонично отражены как теоретические основы конституционных прав, свобод и обязанностей личности, так и содержательные аспекты конституционных прав и свобод гражданина.

Особого внимания заслуживают параграфы, раскрывающие такие важнейшие теоретические проблемы, как понимание прав и свобод человека в качестве конституционной ценности, соотношение морали и конституционных прав и свобод личности, взаимодействие прав, свобод и закона. Все эти вопросы детально проанализированы автором в первой главе монографии.

Авторскую позицию и оригинальность исследования демонстрирует вторая глава, в которой представлены суждения относительно конституционных прав и свобод гражданина в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства. В данной части монографии особенно интересными являются параграфы о балансе публичных и частных интересов в сфере реализации народовластия в Российской Федерации.

К проблеме баланса публичного и частного интереса обращался и Конституционный Суд РФ, и Европейский Суд по правам человека в контексте правовой защиты лица от произвольного вмешательства со стороны государства, нашла эта проблема отражение и в научной дискуссии. Автор рецензии солидарен с мнением Л.А. Нудненко в том, что публичные интересы нельзя считать суммой частных интересов индивидов и даже отдельных социальных групп, которые могут быть весьма противоречивыми и даже вредными для развития нации, укрепления общества и государства (с. 132).

Оригинально представлен параграф о системе и классификации конституционных прав, свобод и обязанностей личности: приведены суждения дореволюционных, советских и современных ученых-конституционалистов.

Весьма полезным является параграф, где Л.А. Нудненко показывает тенденции правовой регламентации конституционных прав и свобод личности в нынешних сложных условиях.

Заключительная глава монографии детализирует конституционные права и свободы гражданина.

Автор подробно описывает характеристику каждого права и свободы, отражающего природу и суть взаимодействия личности и государства в сфере народовластия. Вместе с тем нельзя не обратить внимание на то, что глава называется «Конституционные права, свободы и обязанности гражданина в политической сфере общества и государства», а в содержании данной главы раскрываются только права и свободы. Хотелось бы конкретизации и отдельного рассмотрения именно конституционных обязанностей гражданина в политике, тем более это заявлено в названии главы.

Рассматривая в § 3.4.1 право гражданина избирать и быть избранным, автор высказывает критические замечания в адрес электронного голосования (с. 214, 215). С этим нельзя не согласиться. Вместе с тем, полагаем, что дистанционное голосование через ресурсы сети Интернет амбивалентно. Цифровизация всех сфер общественной жизни, в т.ч. и форм участия граждан в управлении государственными и общественными делами, есть объективная реальность. Соответственно, в такой ситуации конструктивно было бы предложить правовое регулирование, ориентированное на соблюдение конституционных прав граждан. В Российской Федерации опыт голосования с помощью дистанционных технологий не имеет масштабной практики. Вполне возможно, что выборы в Государственную Думу ФС РФ, состоявшиеся 17–19 сентября 2021 г., позволяют сформулировать выводы о перспективах и рисках такой формы реализации гражданами активного избирательного права.

В § 3.4.5 «Право гражданина участвовать в осуществлении местного самоуправления» автор монографии показывает «своеобразие реализации права гражданина на осуществление местного самоуправления» в ЗАТО, в приграничных муниципальных образованиях, на территориях проживания коренных малочисленных народов (с. 259–268). Особой критики подвергнуты изменения Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», внесенные с 2010 по 2017 г., ограничивающие право граждан на реализацию местного самоуправления на территории инновационного центра «Сколково», территориях опережающего социально-экономического развития, территориях инновационных научно-технологических центров.

При этом без внимания автора осталась проблема реализации права граждан на местное самоуправление в федеральных территориях. Как известно, в 2020 г. в Конституцию РФ внесены поправки, в т.ч. ст. 67[1], в которой предусмотрена возможность создания федеральных территорий. Ныне на основе Федерального закона от 20 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории "Сириус"» имеется единственная федеральная территория в Российской Федерации. Было бы желательным узнать мнение автора монографии, каким образом организована система публичной власти, соблюдаются ли гарантированные Конституцией РФ права граждан, в т.ч. на местное самоуправление, на участие в управлении делами государства на впервые созданной федеральной территории.

Высказанные предложения и рекомендации отражают субъективное видение рецензента и не влияют на положительную оценку монографии в целом, научность и достоверность выводов, сформулированных автором. Отчасти это обусловлено привлечением многочисленных научных трудов известных отечественных конституционалистов и теоретиков права по проблемам народовластия.

Следует отметить, что рецензируемую монографию проф. Л.А. Нудненко отличает корректная научная дискуссия, уместные примеры из судебной и иной практики, фактический материал, наличие актуальных статистических данных и данных социологических исследований.

Полученные результаты представляют интерес для широкого круга специалистов в сфере конституционного права, могут использоваться в учебном процессе при подготовке по соответствующим программам бакалавриата и магистратуры. Материалы, представленные в книге, также будут интересны и полезны исследователям, сфера научных интересов которых близка к проблемам народовластия.

* * *

Можно отметить, что монография проф. Л.А. Нудненко является фундаментальным трудом, в котором обобщены итоги десятилетних научных исследований автора по проблемам народовластия, предложено новое видение современных политических вызовов в процессе взаимодействия личности и государства.

Желаем автору новых творческих работ и научных открытий.

**Сведения об авторе**

**ЛИПЧАНСКАЯ Мария Александровна** –
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры публичного права
и правового обеспечения управления
Государственного университета управления;
109542 г. Москва, Рязанский пр-т, д. 99

**Authors' information**

**LIPCHANSKAYA Maria A.** –
Doctor of Law, Professor, Professor of the
Department of Public Law and Legal Support of
Management of the State University
of Management; 99 Ryazansky ave.,
109542 Moscow, Russia

*ГОСУДАРСТВО И ПРАВО, 2022, № 5, с. 188–192*
*STATE AND LAW, 2022, No. 5, pp. 188–192*

# ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ ПРАВООХРАНЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ[1]

**© 2022 г. В. М. Редкоус**

*Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва*

*E-mail: rwmmos@rambler.ru*

Поступила в редакцию 15.03.2022 г.

***Аннотация.*** В рецензии на работу В.Н. Галузо «Теория правоохраны в Российской Федерации. Историко-правовое исследование» не только обращено внимание на результаты первого монографического историко-правового исследования закономерностей развития правоохраны в Российской Федерации (с 1991 г.), но и осуществлена их оценка с позиций современного развития юриспруденции.

***Ключевые слова:*** теория правоохраны, правоохрана как разновидность государственной деятельности, правоохранительные органы, правоприменительные органы.

***Цитирование:*** *Редкоус В.М.* Теоретическое обоснование правоохраны в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Государство и право. 2022. № 5. С. 188–192.

**DOI:** 10.31857/S102694520019765-2

# THEORETICAL JUSTIFICATION OF LAW ENFORCEMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION: STATE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT[2]

**© 2022 V. M. Redkous**

*Institute of the State and Law of the Russian Academy of Science, Moscow*

*E-mail: rwmmos@rambler.ru*

Received 15.03.2022

***Abstract.*** The review of V.N. Galuzo's work "Theory of law enforcement in the Russian Federation. Historical and legal research" not only draws attention to the results of the first monographic historical and legal study of the laws of law enforcement development in the Russian Federation (since 1991), but also evaluates them from the standpoint of modern development of jurisprudence.

***Key words:*** theory of law enforcement, law enforcement as a kind of state activity, law enforcement agencies, law enforcement agencies.

***For citation:*** *Redkous, V.M. (2022)*. Theoretical justification of law enforcement in the Russian Federation: state and prospects of development // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 188–192.

[1] См.: *Галузо В.Н.* Теория правоохраны в Российской Федерации. Историко-правовое исследование: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2022. – 527 с.

[2] See: *Galuzo V.N.* Theory of law enforcement in the Russian Federation. Historical and legal research: monograph. M.: UNITY-DANA: Law and Law, 2022. – 527 pp.

В свете последних событий и принятых Президентом РФ решений[3], которые получили закрепление в принятых в соответствии с Конституцией РФ нормативных правовых актах[4], актуализировалась роль правоохранительных органов (в частности, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, военной полиции, органов национальной гвардии) в реализации основных функций Российского государства.

Правоохрана, область правоохраны, правоохранительная деятельность продолжают оставаться фактически неисследованными правовым явлениями. Поэтому монография канд. юрид. наук В.Н. Галузо «Теория правоохраны в Российской Федерации. Историко-правовое исследование» позволит восполнить этот пробел. Следует отметить, что рецензируемая работа – это плод многолетних изысканий ее автора, что признает и само издательство (с. 11, 12). Более того, фактически все публикации автора (всего более 470) в той или иной мере имеют отношение к предмету исследования (с. 433–471)[5].

В 2000 г. впервые в Российской Федерации вышел в свет авторский учебник В.Н. Галузо «Система правоохранительных органов России». В последующем при активном соавторстве В.Н. Галузо было опубликовано 10 изданий учебника по курсу «Правоохранительные органы»[6].

С целью обеспечения собственного авторского права и во исполнение ст. 1255–1302 части четвертой Гражданского кодекса РФ в 2019 г. В.Н. Галузо подготовил и опубликовал авторский учебник «Правоохранительные органы». Однако уже в 2022 г. издательством «ЮНИТИ-ДАНА» переиздан учебник по курсу «Правоохранительные органы» и представлен в виде 11-го издания[7]. К сожалению, в этом издании не учтен динамизм законодательства Российской Федерации за период с 2017 по 2022 г. Что же касается рецензируемой монографии, то в ней автором учтено действующее законодательство Российской Федерации по состоянию на 1 марта 2022 г., причем посредством ссылок на нормативные правовые акты исключительно в официальных источниках опубликования.

Структурно монография состоит из *четырех разделов*.

В *разд. I «Теория правоохраны в системе социогуманитарных наук»* (с. 15–74) подчеркивается значимость теории правоохраны, в т.ч. и в связи с принятием приказа Министра науки и высшего образования РФ от 2 февраля 2021 г. № 118 «Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, и внесении изменения в Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденное приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 1093».

В *разд. II «Правоохрана как разновидность государственной деятельности»* (с. 75–140) предпринята попытка определения видов правоохраны. Разумеется, представить исчерпывающий перечень таковых не представляется возможным ввиду формирования в Российской Федерации новых общественных отношений.

В *разд. III «Органы, осуществляющие правоохрану (правоохранительные органы)»* (с. 141–388) представлен исчерпывающий перечень правоохранительных органов. При этом их организация и деятельность основаны на действующем законодательстве. Причем, расположение правоохранительных органов также не случайно и предопределено характером научных разработок. Первоначально рассмотрена прокуратура как правоохранительный орган, призванный обеспечивать единообразное исполнение законодательства (но не абстрактного понятия «закон») всеми государственными и негосударственными органами. Далее рассмотрены государственные судебные органы, бесспорно, являющиеся правоохранительными органами. Ведущиеся «дискуссии» о месте государственных судебных органов в системе правоохранительных органов бесплодны и подтверждают лишь научную несостоятельность их дискутантов. В гл. 7 этого же раздела проведено разграничение между органами уголовного расследования и органами предварительного расследования. В.Н. Галузо обосновывает позицию, что именно органы уголовного расследования (Следственный комитет РФ и его территориальные органы; Следственное управление Федеральной службы безопасности РФ; Следственный департамент Министерства внутренних дел РФ) необходимо рассматривать в качестве правоохранительного органа. Заслуживает внимания позиция автора рецензируемой монографии, что характер взаимосвязи между ведомствами и соответствующими следственными подразделениями следует показать при помощи предлога «при»: Следственное управление при Федеральной службе безопасности РФ; Следственный департамент при Министерстве внутренних дел РФ и его территориальных органах. Практическая реализация данных предложений позволит обеспечить процессуальную независимость следственных подразделений: соответственно от Федеральной службы безопасности РФ и его территориальных органов и от Министерства внутренних дел РФ и его территориальных органов.

В *разд. IV «Органы, содействующие правоохране (правоприменительные органы)»* (с. 389–427) представлены органы, содействующие правоохране (правоприменительные органы). Иными словами, всякий правоохранительный орган является правоприменительным органом, но не всякий правоприменительный орган может быть отнесен к правоохранительным

---

[3] См.: *Путин В.В.* Россия делает шаг // Росс. газ. 2022. 23 февр. С. 1, 2, 3; *Его же.* Сила – в справедливости и правде. А правда на нашей стороне // Росс. газ. 2022. 25 февр. С. 1, 2; *Его же.* Сражаются за Родину // Росс. газ. 2022. 4 марта. С. 1, 2.

[4] См.: Указ Президента РФ от 21.02.2022 г. № 71 «О признании Донецкой Народной Республики» // Официальный интернет-портал правовой информации // http://pravo.gov.ru, 22.02.2022; Указ Президента РФ от 21.02.2022 г. № 72 «О признании Луганской Народной Республики» // Официальный интернет-портал правовой информации // http://pravo.gov.ru, 22.02.2022; Федеральный закон от 22.02.2022 г. № 15-ФЗ «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой» // Росс. газ. 2022. 23 февр. С. 1; Федеральный закон от 22.02.2022 г. № 16-ФЗ «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой» // Там же.

[5] См., напр.: *Кроткова Н.В.* Рец.: «Допустимо ли новаторство при осуществлении историко-правовых исследований? В.Н. Галузо. Должность прокурора в России (1825–1917) (Историко-правовое исследование). Часть II. Действенность права. М.: Изд-во СГУ, 2011. 437 с.» // Государство и право. 2012. № 5. С. 121–123; *Редкоус В.М.* Рец.: «О перспективах развития государства и права в Российской Федерации (на примере прокуратуры). В.Н. Галузо. Власть прокурора в Российской Федерации. Часть IV. Возрождение права» // Государство и право. 2021. № 7. С. 201–204. DOI: 10.31857/S102694520016191-1

[6] См.: Правоохранительные органы: учеб. для студ. вузов. 10-е изд., перераб. и доп. / под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, О.Д. Жука. М., 2016.

[7] См.: Правоохранительные органы: учеб. для студ. вузов. 11-е изд., перераб. и доп. / под ред. П.А. Кучеренко, О.В. Химичевой, А.В. Ендольцевой. М., 2022.

органам. Перечень правоприменительных органов к тому же динамичен и разнообразен.

Итоги исследования правоохраны подведены в рубрикаторе *«Заключение»* (с. 428–432). Все 30 выводов столь фундаментальны и отличаются исключительной новизной, что заслуживают их полного приведения:

«1. Теоретическим обоснованием для правоохраны может быть теория правоохраны как система понятий, взглядов, идей, раскрывающих сущность правоохраны, закономерности возникновения и развития правоохранительных органов. Объектом исследования являются объективные закономерности возникновения, развития и функционирования государства и права. Предмет исследования (как часть объекта): объективные закономерности возникновения, развития и функционирования государственных органов, которые обеспечивают охрану общественных отношений правовыми средствами».

«2. Познание закономерностей правоохраны в Российской Федерации (с 1991 г.) может быть осуществлено посредством историко-правовых исследований».

«3. Основой историко-правовых исследований закономерностей правоохраны в первую очередь должно быть законодательство Российской Федерации, а также государства, прекратившего существование (Союз Советских Социалистических Республик – СССР) и входивших в его состав республик (в частности, Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика)».

«4. Апофеозом правового регулирования правоохраны в Российской Федерации может быть принятие Федерального закона РФ “О правоохранительных органах Российской Федерации”».

«5. Под правоохраной следует понимать урегулированную в правовых актах деятельность управомоченных государственных органов по принудительному обеспечению правового порядка на основе соблюдения баланса интересов личности, общества и государства. В основу этого определения положены три существенных признака: данный вид деятельности осуществляется управомоченными государственными органами; принудительный характер деятельности по обеспечению правового порядка; осуществление деятельности государственных органов на основе обеспечения баланса интересов личности, общества и государства».

«6. Правоохрана, как разновидность государственной деятельности, может быть представлена следующим образом: надзор; судопроизводство; организационное обеспечение деятельности судов общей и специальной юрисдикций; обеспечение государственной безопасности; осуществление уголовного расследования; противодействие преступности; исполнительное производство; обеспечение исполнения уголовных наказаний. Приведенный перечень видов правоохраны не может рассматриваться в качестве исчерпывающего, ввиду динамизма формирования общественных отношений и фактическим утрачиванием правом приоритета в их регулировании в Российской Федерации».

«7. Правоохрану в Российской Федерации осуществляют исключительно правоохранительные органы. Таковыми ныне являются: прокуратура; судебные органы; органы по обеспечению деятельности судов общей и специальной юрисдикций; органы государственной безопасности; органы уголовного расследования; органы внутренних дел; таможенные органы; уголовно-исполнительные органы; органы принудительного исполнения (всего девять)».

«8. Под правоохранительным органом следует понимать государственный орган, наделенный правами и обязанностями по осуществлению правоохраны путем специфических действий принудительного характера, проводимых в определенной процессуальной форме. В основе такого определения находятся следующие существенные признаки: права и обязанности всякого правоохранительного органа урегулированы нормами права, закрепленные в нормативных правовых актах; каждый правоохранительный орган осуществляет свою деятельность путем проведения специфических действий; принудительный характер специфических действий правоохранительного органа; определенная процессуальная форма осуществления специфических действий (всего четыре)».

«9. Исключительным предназначением прокуратуры в Российской Федерации должен являться надзор за всеми государственными и негосударственными органами. Иные государственные органы не вправе осуществлять надзор».

«10. Исключительным предназначением судебных органов в Российской Федерации должно являться судопроизводство».

«11. Судебные органы в зависимости от юрисдикции могут быть сгруппированы на три группы: общая, специальная и смешанная».

«12. В связи с преждевременным упразднением Высшего Арбитражного Суда РФ, Верховный Суд Российской Федерации необходимо рассматривать в качестве судебного органа смешанной юрисдикции».

«13. Судопроизводство не допустимо отождествлять с правосудием».

«14. В Российской Федерации имеется пять видов судопроизводств (конституционное, гражданское, арбитражное, уголовное и административное), что регламентировано в части 2 ст. 118 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.».

«15. В Российской Федерации имеется четыре вида правосудия: гражданское, арбитражное, уголовное и административное, что регламентировано в кодифицированных нормативных правовых актах, по юридической силе приравненных к федеральному закону РФ (Гражданский процессуальный кодекс РФ от 23 октября 2002 г., Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 14 июня 2002 г., Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 22 ноября 2001 г., Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 20 декабря 2001 г.)».

«16. Федеральный закон РФ “Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации” от 20 февраля 2015 г. предназначен для регулирования административного судопроизводства, но не правосудия».

«17. Конституционный Суд РФ является судебным органом специальной юрисдикции и осуществляет исключительно конституционное судопроизводство, но не правосудие».

«18. В субъектах Российской Федерации целесообразно сохранить конституционные (уставные) суды, как судебные органы специальной юрисдикции, предназначением которых должно являться исключительно судопроизводство (но не правосудие) в этих же субъектах Российской Федерации».

«19. Организационное обеспечение деятельности судов общей и специальной юрисдикций осуществляет Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. Вмешательство Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в правосудие не допустимо. Что же касается судопроизводства (с момента поступления материалов в подразделения судебных органов и до принятия их судьями к рассмотрению), то эта деятельность подпадает под контроль

Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации и его территориальных органов в субъектах Российской Федерации».

«20. Государственная безопасность осуществляется управомоченными государственными органами, перечень которых динамичен. Ныне к органам государственной безопасности целесообразно относить: Совет безопасности Российской Федерации; Национальный антитеррористический комитет и его органы; органы федеральной службы безопасности; органы внешней разведки; федеральные органы государственной охраны; органы федеральной фельдъегерской связи; органы пожарной безопасности; органы военной полиции; органы национальной гвардии».

«21. Во избежание отождествления субъектов уголовного процесса (процессуальных органов) и правоохранительных органов, осуществляющих уголовно-процессуальную деятельность, целесообразно выделять органы уголовного расследования: Следственный комитет Российской Федерации и его территориальные органы; Следственное управление Федеральной службы безопасности Российской Федерации и его территориальные органы; Следственный департамент Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальные органы. Характер взаимосвязи между названными последними двумя ведомствами и соответствующими следственными подразделениями следует показать при помощи предлога "при": Следственное управление при Федеральной службе безопасности Российской Федерации и его территориальных органах; Следственный департамент при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах. Это обеспечит процессуальную независимость следственных подразделений соответственно: от Федеральной службы безопасности Российской Федерации и его территориальных органов и от Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов».

«22. Действующее законодательство позволяет разграничивать содержание понятия "система органов внутренних дел" в узком и широком смыслах слова: под правоохранительным органом следует понимать систему органов внутренних дел в узком смысле слова; в систему органов внутренних дел в узком смысле слова включаются несколько элементов – полиция, органы по контролю за миграцией, органы по контролю за оборотом наркотиков».

«23. В связи с широким распространением в Российской Федерации негативных явлений (неправомерная миграция и неконтролируемый оборот наркотиков) целесообразно восстановление статусов органов по контролю за миграцией и органов по контролю за оборотом наркотиков в качестве самостоятельных правоохранительных органов (вне системы органов внутренних дел)».

«24. Таможенные органы представляют сложноорганизованную систему со множеством подсистем: федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела, как высшее звено (Федеральная таможенная служба РФ); территориальные и специализированные таможенные управления; таможни; таможенные посты».

«25. Уголовно-исполнительная система Министерства юстиции РФ включает в себя следующие элементы: учреждения, исполняющие наказания; территориальные органы исполнения наказаний; Федеральная служба исполнения наказаний».

«26. Принятие Федерального закона РФ "О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 19 сентября 2019 г. явилось очередным шагом в совершенствовании системы правоохранительных органов: вместо системы органов по обеспечению исполнительного производства сформирована система органов принудительного исполнения».

«27. Система органов принудительного исполнения включает: федеральный орган принудительного исполнения (Федеральная служба судебных приставов РФ) и территориальные органы принудительного исполнения».

«28. Правоприменительные органы, содействующие правоохране, подразделены на две подгруппы: государственные правоприменительные органы, содействующие правоохране; негосударственные правоприменительные органы, содействующие правоохране».

«29. К государственным правоприменительным органам, содействующим правоохране, отнесены: финансовые органы, судебно-экспертные учреждения, нотариальные органы, органы записи актов гражданского состояния».

«30. К негосударственным правоприменительным органам, содействующим правоохране, отнесены: органы судейского сообщества, третейские суды, товарищеские суды, адвокатура, частный нотариат, частные детективные и охранные службы, негосударственные судебно-экспертные учреждения».

Данные выводы носят глубоко научный и междисциплинарный характер, поэтому могут быть использованы не только для совершенствования выделенной автором сферы правоохраны, но и в целях совершенствования правового регулирования форм и методов государственно-управленческой деятельности в целом, что актуально для научных исследований, проводимых Институтом государства и права Российской академии наук[8].

Монография содержит также несколько вспомогательных рубрикаторов: *«Литература»* (с. 433–513) с тремя подрубрикаторами[9]; *«Алфавитно-предметный указатель»* (с. 516–525); *«Именной указатель»* (с. 526, 527).

К числу недостатков, в частности, можно отнести: отсутствие сведений относительно Суда по интеллектуальным спорам; некоторая избыточность нормативного материала относительно Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (с. 255–266); избыточность нормативного материала относительно Федеральной таможенной службы (с. 319–345). Вместе с тем относительно Суда по интеллектуальным спорам указана публикация В.Н. Галузо (с. 464). Но при этом выводы автора обоснованы нормативными правовыми актами, опубликованными в официальных источниках, что, несомненно, обеспечивает объективность научного исследования.

Пожелание же следует из текста еще одного оригинального рубрикатора рецензируемой монографии – *«Послесловие»* (на русском и английском языках), где отмечено, что разработка теории правоохраны «потребует значительных усилий (если не подвижничества) и ведущих ученых, и практиков. Для этого,

[8] См.., напр.: Административно-правовое регулирование в сфере экономики (современные формы и методы) / под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой; отв. ред. В.М. Редкоус. Воронеж, 2021; Публичная власть: система, компетенции / М.Н. Кобзарь-Фролова, Е.Л. Васянина, Е.В. Виноградова и др. Воронеж, 2021.

[9] «1). Перечень публикаций В.Н. Галузо» (с. 433–471); «2). Перечень рецензий на книги В.Н. Галузо» (с. 471–475); «3). Литературные источники, использованные при подготовке монографии» (всего 576) (с. 475–513).

вероятно, потребуются и последующие издания монографии. К продолжению подобного подвижничества мы готовы. Надеемся, и другие представители юридической науки сосредоточат усилия на разработке действительно фундаментальных положений теории правоохраны. Именно это и позволит уже в обозримом будущем обеспечить приоритет юридической науки над правоприменительной практикой в Российской Федерации» (с. 514, 515). Надеемся, что В.Н. Галузо удастся реализовать эту задачу и тем самым быть заслуженным новатором в теоретическом обосновании правоохраны в Российской Федерации.

* * *

Таким образом, автору рецензируемого научного труда впервые в Российской Федерации удалось представить теоретическое обоснование правоохраны в самом широком смысле, преодолев как узковедомственные подходы к рассмотрению данного вопроса, так и имевшие место односторонние представления о содержании данного правового явления.

Неполный перечень достоинств монографии В.Н. Галузо «Теория правоохраны в Российской Федерации. Историко-правовое исследование» заслуженно оценен управомоченными государственными органами и общественными объединениями: «Рекомендовано к изданию Международным учебно-методическим центром "Профессиональный учебник" в качестве монографии»; «Рекомендовано к изданию Научно-исследовательским институтом образования и науки в качестве монографии».

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ


1. Административно-правовое регулирование в сфере экономики (современные формы и методы) / под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой; отв. ред. В.М. Редкоус. Воронеж, 2021.
2. *Галузо В.Н.* Теория правоохраны в Российской Федерации. Историко-правовое исследование. М., 2022. С. 11, 12, 15–427, 433–527.
3. *Кроткова Н.В.* Рец.: «Допустимо ли новаторство при осуществлении историко-правовых исследований? В.Н. Галузо. Должность прокурора в России (1825–1917) (Историко-правовое исследование). Часть II. Действенность права. М.: Изд-во СГУ, 2011. 437 с.» // Государство и право. 2012. № 5. С. 121–123.
4. Правоохранительные органы: учеб. для студ. вузов. 10-е изд., перераб. и доп. / под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, О.Д. Жука. М., 2016.
5. Правоохранительные органы: учеб. для студ. вузов. 11-е изд., перераб. и доп. / под ред. П.А. Кучеренко, О.В. Химичевой, А.В. Ендольцевой. М., 2022.
6. Публичная власть: система, компетенции / М.Н. Кобзарь-Фролова, Е.Л. Васянина, Е.В. Виноградова и др. Воронеж, 2021.
7. *Путин В.В.* Россия делает шаг // Росс. газ. 2022. 23 февр. С. 1, 2, 3.
8. *Путин В.В.* Сила – в справедливости и правде. А правда на нашей стороне // Росс. газ. 2022. 25 февр. С. 1, 2.
9. *Путин В.В.* Сражаются за Родину // Росс. газ. 2022. 4 марта. С. 1, 2.
10. *Редкоус В.М.* Рец.: «О перспективах развития государства и права в Российской Федерации (на примере прокуратуры). В.Н. Галузо. Власть прокурора в Российской Федерации. Часть IV. Возрождение права» // Государство и право. 2021. № 7. С. 201–204. DOI: 10.31857/S102694520016191-1


## REFERENCES


1. Administrative and legal regulation in the field of economics (modern forms and methods) / under the general ed. of M.N. Kobzar-Frolova; res. ed. V.M. Redkous. Voronezh, 2021 (in Russ.).
2. *Galuzo V.N.* Theory of law enforcement in the Russian Federation. Historical and legal research. M. 2022. P. 11, 12, 15–427, 433–527 (in Russ.).
3. *Krotkova N.V.* Review: "Is innovation permissible in the implementation of historical and legal research? V.N. Galuzo. The position of prosecutor in Russia (1825–1917) (Historical and legal research). Part II. The effectiveness of law. M.: Publishing House of SSU, 2011. 437 pp." // State and Law. 2012. No. 5. P. 121–123 (in Russ.).
4. Law enforcement agencies: studies for students Universities. 10th ed., rev. and additional / ed. by I.I. Sydoruk, A.V. Endoltseva, O.D. Zhuk. M., 2016 (in Russ.).
5. Law enforcement agencies: studies for students Universities. 11th ed., rev. and additional / ed. by P.A. Kucherenko, O.V. Khimicheva, A.V. Endoltseva. M., 2022 (in Russ.).
6. Public power: system, competencies / M.N. Kobzar-Frolova, E.L. Vasyanina, E.V. Vinogradova, etc. Voronezh, 2021 (in Russ.).
7. *Putin V.V.* Russia is taking a step // Ross. gaz. 2022. 23 February. P. 1, 2, 3 (in Russ.).
8. *Putin V.V.* Power is in justice and truth. And the truth is on our side // Ross. gaz. 2022. 25 February. P. 1, 2 (in Russ.).
9. *Putin V.V.* Fighting for the Motherland // Ross. gas. 2022. March 4. P. 1, 2 (in Russ.).
10. *Redkous V.M.* Review: "On the prospects for the development of state and law in the Russian Federation (on the example of the Prosecutor's Office). V.N. Galuzo. The power of the prosecutor in the Russian Federation. Part IV. Revival of law // State and Law. 2021. No. 7. P. 201–204. DOI: 10.31857/S102694520016191-1


### Сведения об авторе


**РЕДКОУС Владимир Михайлович –**
доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10
ORCID: 0000-0002-2585-6388


### Authors' information


**REDKOUS Vladimir M.** –
Doctor of Law, Professor, leading researcher of the Sector of Administrative Law and Administrative Process of the Institute of the State and Law of the Russian Academy of Science; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

*ГОСУДАРСТВО И ПРАВО, 2022, № 5, с. 193–194*
*STATE AND LAW, 2022, No. 5, pp. 193–194*

**ПЕРСОНАЛИИ**

# ОЛЕГ ЮРЬЕВИЧ РЫБАКОВ – УЧЕНЫЙ-ПРАВОВЕД И ФИЛОСОФ ПРАВА

В мае 2022 г. отмечает свой юбилей Олег Юрьевич Рыбаков, доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор, почётный работник высшего профессионального образования Российской Федерации. Он относится к плеяде ученых – теоретиков права, которые начали свой научный путь в советский период нашего государства, но чьи идеи устремлены в будущее российской науки.

Выпускник 1983 г. судебно-прокурорского факультета Саратовского юридического института им. Д.И. Курского (ныне – Саратовская государственная юридическая академия (СГЮА)) О.Ю. Рыбаков на долгие годы связал свою профессиональную и научную деятельность с alma mater – колыбелью российской юридической науки, работая преподавателем, старшим преподавателем, доцентом, заместителем декана следственно-криминалистического факультета по учебной работе, затем деканом этого факультета, директором Института юстиции, проректором по научной работе, председателем диссертационного совета, главным редактором научных журналов «Право. Законодательство. Личность», «Мониторинг правоприменения» (Москва).

Именно в Саратове О.Ю. Рыбаков состоялся как ученый, защитив в 1989 г. кандидатскую диссертацию на актуальную для того периода тему «Формирование политической культуры советского студенчества в условиях перестройки», а в 1997 г. – докторскую диссертацию на тему «Самореализация человека в политике» по специальности «философия политики и права», став доктором философских наук. В 1999 г. ему было присвоено ученое звание профессора. Круг научных интересов в 90-е годы связан с философско-правовой и философско-политической проблематикой, интерес к которой учёный сохраняет и в последующие годы.

Сфера научных интересов юбиляра: теория права и государства, права человека, конституционное право, взаимная ответственность человека и государства, правовая политика, методология юридической науки, философия права. Особенностью научных исследований О.Ю. Рыбакова является его обращение к ценности человека, его правам, интересам, возможностям самореализации. В работах затрагиваются фундаментальные основы самореализации человека в сфере политики и права (монография «Человек в политике: пути самореализации» (Саратов, 1997)), акцентируется внимание читателя на философских проблемах политического самоопределения человека (монография «Политическое отчуждение человека» (Саратов, 1997)).

Одним из первых российских ученых О.Ю. Рыбаков обратился к изучению проблем реализации прав и свобод человека в условиях постсоветского пространства российской государственности, актуализировав необходимость выработки новой парадигмы российской правовой политики, аксиологическим основанием которой выступает человек, его права и свободы. Результатом научного исследования учёного стала успешная защита в 2005 г. докторской диссертации на тему «Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности: вопросы теории» по специальности «теория и история права и государства; история учений о праве и государстве».

В 2000-х годах появляется целая серия публикаций О.Ю. Рыбакова, посвященная исследованию российской правовой политики, её содержанию, сущности, структуре, приоритетам. Но и здесь вновь проявился авторский подход, обращенный к проблематике прав и свобод в единстве с обязанностями человека, его взаимодействием с государством. Автор изучает правовую политику в сфере защиты прав и свобод личности. Опубликованы такие работы, как «Правовая политика и личность в современной России» (2001), «Основные направления конституционно-правовой политики и личность» (2001), «Понятия и признаки правовой политики» (2002), «Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки» (2002), монография «Личность и правовая политика в Российском государстве» (2003), «Право, отчуждение и согласие в современном Российском государстве» (2009) и др.

Методологическим фокусом исследовательского внимания учёного является проблема взаимоотношений человека и государства. В философском ракурсе она рассматривается как фундамент политического и правового бытия, раскрываемого в категориях отчуждения и согласия, постулирования прав человека и их доступности, реализации. В юридической плоскости анализируется как системообразующий вектор правовой политики, описываемый в терминах теории права и государства и конституционного права. Философско-правовые и теоретико-правовые воззрения О.Ю. Рыбакова отражают значение правовой политики как значимой для защиты прав и свобод личности. Правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности определяется как комплекс целей и средств, выраженных в теоретических и практических институтах, интегрирующая гуманистическое содержание законодательства и разрешающая социально-экономические и политико-правовые противоречия между широкой декларируемостью прав и свобод и реальной степенью их защиты. Правовая политика рассматривается учёным через комплекс целей и средств, теоретических и практических институтов, в которых выражается деятельность государственных и муниципальных органов, общественных объединений, направленная на создание, поддержание и реализацию условий для защиты прав и свобод индивида. По мнению О.Ю. Рыбакова, правовая политика лишь тогда оправданна и имеет значение, если основана на аксиологических основаниях самой личности в сочетании с социокультурными ценностями общества, в котором она реализуется. В работах автора ярко выражен важный онтологический и методологический ориентир: права и свободы имеют значение, если они не только декларированы, но и реализованы. Условия правореализации в сфере прав и свобод должны быть транспарентны и понятны самому человеку.

Особое внимание уделено значению правового статуса человека, который и есть основное условие измерения значимости правовой политики, её структуры, форм, направлений, приоритетов и тенденций развития. Значительное место в научных трудах О.Ю. Рыбакова занимают взаимная ответственность человека и государства, направления совместных действий для достижения социального согласия. Им обосновывается концепция социально-правового

партнерства как условия преодоления отчуждения человека и государства, а также тезис о том, что определение правовой политики в историческом ракурсе предопределено господствующим в данном обществе правопониманием и совокупностью ценностных целеполаганий политики государства в целом.

Свою дальнейшую профессиональную и научную деятельность проф. О.Ю. Рыбаков продолжает в столичных вузах. В период с 2013 по 2017 г. в должности зав. кафедрой теории, истории государства и права и философии Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) руководил подготовкой ряда учебников и учебных пособий по теории государства и права. Учёный создает свою научно-педагогическую школу по изучению проблем отечественной правовой политики «Теоретико-философские и исторические основы правовой политики Российского государства». Результаты научных изысканий учеников и последователей проф. О.Ю. Рыбакова нашли отражение в целом ряде коллективных монографий, подготовленных под его редакцией («Правовая политика как научная теория в историко-правовых исследованиях» (М., 2011), «Актуальные проблемы истории государства и права, политических и правовых учений» (М., 2012), «Человек и государство в правовой политике Нового и новейшего времени» (М., 2013), «Стратегии правового развития России» (М., 2015), «Правовая культура. Правовая политика. Права человека: XXI век» (Саратов, 2020) и др.).

С 2018 г. проф. О.Ю. Рыбаков возглавляет кафедру философии и социологии Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА).

Совмещая в себе потенциал учёного-теоретика юридической науки и философа права, Олег Юрьевич задает новую траекторию развития непрофильной кафедры юридического вуза. «Главное, чтобы студент понимал необходимость освоения дисциплин нашей кафедры для своей будущей профессии, умел грамотно использовать знания, полученные в области философии, социологии, логики, риторики в работе юриста. Иначе – работа кафедры равна нулю», – сказал О.Ю. Рыбаков на одном из первых заседаний кафедры. Приоритетным направлением развития кафедры становится переориентирование всех дисциплин кафедры на развитие профессиональных качеств юриста. Под руководством О.Ю. Рыбакова создается целый ряд новых учебников и учебных пособий: «Философия для юристов» (М., 2019), «Конфликтология» (М., 2021), «Социология для юристов» (М., 2021), «Философия» (М., 2021) и др., а также выходит авторский учебник О.Ю. Рыбакова «Философия права: учебник для магистров» (М., 2021). Наряду с подготовкой и изданием учебной и учебно-методической литературы учёный активно исследует проблемы правовых вызовов, рисков, угроз, вопросов развития информационного общества, изучает проблемы обеспечения качества жизни, благополучия человека, ценности права, роли государства в условиях новой цифровой реальности[1].

Работа на кафедре философии и социологии, общение с представителями философской школы Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) по-новому раскрывают научный потенциал ученого. О.Ю. Рыбаков всё активнее обращается к изучению философских аспектов юридической науки, теории права и государства с позиции аксиологических и онтологических оснований, что находит отражение в его научных публикациях[2]. Он является инициатором и руководителем научного семинара кафедры «Философские беседы о праве», где обсуждаются актуальные проблемы права, государства и юридической деятельности с позиции философского осмысления с представителями вузовской и академической науки. Под руководством учёного в Университете организовано проведение ежегодной Всероссийской конференции с международным участием по актуальным проблемам мировоззренческих и методологических оснований юридической деятельности.

Олег Юрьевич Рыбаков – автор более 200 публикаций, в т.ч. монографий, учебников, учебных пособий, научных статей, индексируемых в российских и зарубежных базах научного цитирования, эксперт Российского научного фонда, член трех диссертационных советов по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора юридических наук, член редакционных коллегий научных журналов.

Желаем уважаемому Олегу Юрьевичу Рыбакову дальнейших профессиональных и творческих успехов, множества свершений на благо российской науки и образования.

**Владимир Михайлович Сырых,**
**главный научный сотрудник Центра исследования проблем правосудия Российского государственного университета правосудия, д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ**

**Карэн Владимирович Агамиров,**
**старший научный сотрудник сектора философии права, истории и теории государства и права Института государства и права Российской академии наук, д-р юрид. наук, доц.**

* * *

*Редакция журнала «Государство и право» Российской академии наук поздравляет Олега Юрьевича Рыбакова с юбилеем и желает крепкого здоровья, благополучия, творческого долголетия!*

[1] См.: Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований / Т.А. Полякова, А.В. Минбалеев, Р.В. Амелин [и др.]. М., 2020; *Рыбаков О.Ю.* Качество жизни, благополучие человека, ценность права в условиях цифровой реальности // Человек, общество, право в условиях цифровой реальности. М., 2020. С. 15–31; *Его же.* Качество жизни и гуманизм права в информационно-технологическом обществе // Московский юридический форум онлайн 2020. М., 2020. С. 218–221; и др.

[2] См.: *Рыбаков О.Ю.* Онтологические основания предмета конституционного права // Актуальные проблемы росс. права. 2018. № 10 (95). С. 120–125; *Его же.* Универсальность права: онтологические основания // Будущее российского права: концепты и социальные практики. М., 2018. С. 130–135; *Его же.* Онтологические основания универсальности права // Национальное и универсальное в праве: от традиций к постмодернизму: сб. материалов VII Междунар. конгресса сравнительного правоведения. М., 2018. С. 81–88; *Его же.* Ценностные основания российского конституционализма // Конституция Российской Федерации и современный правопорядок: материалы конференции: в 5 ч. М., 2019. С. 332–335; *Его же.* Философия науки и философия права: потенциал формирования новой гносеологической парадигмы // Социально-экономическое развитие и качество правовой среды. М., 2021. С. 221–225.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АКАДЕМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ГУМАНИТАРНЫХ НАУК

# НА БАЗЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

с 1994 года

**Преподаватели – ведущие российские ученые**

- более 30% – доктора наук
- более 45% - кандидаты наук

**Стажировки в:**

- ведущих научно-исследовательских организациях
- органах государственной власти
- крупнейших общественных организациях
- бизнес-структурах

**Интеграция науки и образования**

**Бюджетные места**

**Насыщенная студенческая жизнь**

**Отсрочка от армии**

## БАКАЛАВРИАТ

## МАГИСТРАТУРА

## АСПИРАНТУРА

### НАПРАВЛЕНИЯ ПОДГОТОВКИ:

- История
- Философия
- Политология
- Социология
- Международные отношения
- Зарубежное регионоведение
- Востоковедение и африканистика
- Психология
- Культурология
- Археология
- Менеджмент
- Юриспруденция
- Экономика

### КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ


Горячая линия: +7 (499) 238-04-12

E-mail: info@gaugn.ru

facebook.com/gaugn

instagram.com/gaugn_/

vk.com/gaugn

gaugn.ru



Лицензия 90Л01 № 0009385 регистр. № 2323 от 9 августа 2016 г.
Свидетельство о государственной аккредитации № 3207 от 24 июля 2019 г.

# ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

ГАУГН

**БАКАЛАВРИАТ**
40.03.01
**Юриспруденция (гражданско-правовой профиль)**

**МАГИСТРАТУРА**
40.04.01
**Правовое обеспечение предпринимательской деятельности**

**АСПИРАНТУРА**
40.06.01
**Теория и история права и государства; история правовых учений**

**Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право**

Юридический факультет ГАУГН осуществляет подготовку юристов на классической академической основе с ориентацией на практическое обучение. Студенты изучают базовые и специальные дисциплины, отражающие современный уровень теоретической и практической юриспруденции в России и в мире.

Изучение обширного комплекса правовых дисциплин в совокупности со стажировкой в юридической клинике факультета и овладением современными информационными технологиями готовит выпускника к правоприменительной деятельности во всех сферах бизнеса, гражданского общества и государства, позволяет быть конкурентоспособным юристом-профессионалом.

Занятия на юридическом факультете проходят в самом центре Москвы, у метро Октябрьская, рядом с парком «Музеон».

## 5 ПРИЧИН ПОСТУПИТЬ В ГАУГН

### ВЫДАЮЩИЕСЯ ПРЕПОДАВАТЕЛИ

Костяк преподавателей составляют ученые научно-исследовательских институтов РАН, включая академиков, членов-корреспондентов, докторов и кандидатов наук.

### ИНДИВИДУАЛЬНЫЙ ПОДХОД

На каждом курсе учится не более 60 студентов. Преподаватель общается с каждым индивидуально, помогает в выборе вектора профессионального развития.

### МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Отдельные лекции читают приглашенные специалисты из других ведущих вузов России и зарубежных стран. Большое внимание уделяется языковой подготовке.

### УДОБСТВО

Факультеты находятся в Москве в непосредственной близости от метро. Обучение в магистратуре и аспирантуре в основном проходит в вечернее время. Подать документы можно онлайн.

### СТУДЕНЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ

Студенты ГАУГН участвуют в многочисленных студенческих клубах («Что? Где? Когда?», Клуб политического анализа, Китайский разговорный клуб и др.).