

ISSN 1813-6230

**ЛЕНИНГРАДСКИЙ
ЮРИДИЧЕСКИЙ
ЖУРНАЛ**

**2021
№ 2 (64)**

**LENINGRAD
LEGAL JOURNAL**

**2021
No 2 (64)**

**ЛЕНИНГРАДСКИЙ
ЮРИДИЧЕСКИЙ
ЖУРНАЛ**

**2021
№ 2 (64)**

**Журнал включен
в Перечень рецензируемых научных изданий,
в которых должны быть опубликованы
основные научные результаты диссертаций
на соискание ученой степени кандидата наук,
на соискание ученой степени доктора наук**

Свидетельство о регистрации СМИ:
ПИ № ФС77-69774 от 18.05.2017
Журнал издается
с 2004 года
Периодичность: ежеквартально

Учредитель: Ленинградский государственный университет имени А. С. Пушкина

Редакционная коллегия

- | | |
|---------------------------|---|
| С. Г. Еремеев | доктор экономических наук, профессор
(главный редактор) |
| Р. А. Ромашов | доктор юридических наук, профессор
(зам. главного редактора) |
| О. В. Виноградов | кандидат юридических наук, доцент
(ответственный секретарь) |
| Н. В. Бугель | доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург, Россия) |
| А. С. Емельянов | доктор юридических наук, доцент (Москва, Россия) |
| М. Ю. Павлик | доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург, Россия) |
| В. Г. Павлов | доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург, Россия) |
| К. А. Черкасов | доктор юридических наук, доцент (Санкт-Петербург, Россия) |
| С. А. Роганов | доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург, Россия) |
| М. В. Рыбкина | доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург, Россия) |
| Е. В. Силина | доктор юридических наук, доцент (Санкт-Петербург, Россия) |
| О. Э. Старовойтова | доктор юридических наук, доцент (Санкт-Петербург, Россия) |
| И.С. Кокорин | кандидат юридических наук, доцент (Санкт-Петербург, Россия) |

Редакционный совет

- | | |
|---------------------------|---|
| Н. А. Васильчикова | доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург, Россия) |
| С. Б. Глушаченко | доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург, Россия) |
| А. В. Егоров | доктор юридических наук, доцент (г. Витебск, Республика Беларусь) |
| В. П. Очередыко | доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург, Россия) |
| В. Ф. Попондопуло | доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург, Россия) |
| М. Прохазка | PhD (г. Ческе-Будеёвице, Чехия) |
| В. М. Сырых | доктор юридических наук, профессор (Москва, Россия) |
| Ю. Б. Шубников | доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург, Россия) |

Адрес учредителя:
196605, Россия,
Санкт-Петербург, г. Пушкин,
Петербургское шоссе, д. 10.
тел. +7(812) 466-65-58
<http://lengu.ru/>
e-mail: pushkin@lengu.ru

Адрес редакции:
196605, Россия,
Санкт-Петербург, г. Пушкин,
Петербургское шоссе, д. 10
Тел. +7(812) 470-56-74
<http://lengu.ru/>
e-mail: lenjurmag@lengu.ru

**LENINGRAD
LEGAL
JOURNAL**

**2021
No 2 (64)**

**The journal is included into
The List of reviewed academic journals and periodicals
recommended for publishing
in corresponding series basic research thesis results
for a PhD Candidate or Doctorate Degree**

The certificate
of the mass media registration
ПМ № ФС77-69774 от May 18, 2017

**The journal is issued
since 2004
Quarterly, 4 issues per year**

Founder: Pushkin Leningrad State University

Editorial Board

S. G. Eremeev	Dr. Sci. (Econ.), Professor, Chief editor
R. A. Romashov	Dr. Sci. (Ped.), Professor, Deputy Chief editor
O. V. Vinogradov	Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Executive editor
N. V. Bugel'	Dr. Sci. (Law), Professor (Saint Petersburg, Russia)
A. S. Emelyanov	Dr. Sci. (Law), Associate Professor (Moscow, Russia)
M. Yu. Pavlik	Dr. Sci. (Law), Professor (Saint Petersburg, Russia)
V. G. Pavlov	Dr. Sci. (Law), Professor (Saint Petersburg, Russia)
K. V. Cherkasov	Dr. Sci. (Law), Professor (Saint Petersburg, Russia)
S. A. Roganov	Dr. Sci. (Law), Professor (Saint Petersburg, Russia)
M. V. Rybkina	Dr. Sci. (Law), Professor (Saint Petersburg, Russia)
E. V. Silina	Dr. Sci. (Law), Associate Professor (Saint Petersburg, Russia)
O. E. Starovoitova	Dr. Sci. (Law), Associate Professor (Saint Petersburg, Russia)
I. S. Kokorin	Cand. Sci. (Law), Associate Professor (Saint Petersburg, Russia)

Editorial Council

N. A. Vasil'chikova	Dr. Sci. (Law), Professor (Saint Petersburg, Russia)
S. B. Glushachenko	Dr. Sci. (Law), Professor (Saint Petersburg, Russia)
A. V. Egorov	Dr. Sci. (Law), Associate Professor (Vitebsk, Republic of Belarus)
V. P. Ochered'ko	Dr. Sci. (Law), Professor (Saint Petersburg, Russia)
V. F. Popondopulo	Dr. Sci. (Law), Professor (Saint Petersburg, Russia)
M. Prokhazka	PhD (České Budějovice, Czech Republic)
V. M. Syrykh	Dr. Sci. (Law), Professor (Moscow, Russia)
Yu. B. Shubnikov	Dr. Sci. (Law), Professor (Saint Petersburg, Russia)

Founder's address:
196605, Russia,
St. Petersburg, Pushkin,
Peterburgskoe shosse, 10.
Tel. +7(812) 466-65-58
<http://lengu.ru/>
e-mail: pushkin@lengu.ru

Editorial board's address:
196605, Russia,
St. Petersburg, Pushkin,
Peterburgskoe shosse, 10.
Tel. +7(812) 470-56-74
<http://lengu.ru/>
e-mail: lenjurmag@lengu.ru

Содержание

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Государевы службы и политико-правовые взгляды Ф. С. Салтыкова..... 8 <i>М. О. Акишин</i>	
Конституционные новеллы в реформе Сената 1802 г. 28 <i>А. В. Гоголевский, Р. Д. Артамонов</i>	
Криминальные поджоги как средство кулацкого террора в ходе реформирования сельского хозяйства СССР в конце 1920-х гг. 40 <i>М. Э. Жаркой, А. Б. Доильницын, Н. М. Силуянова</i>	
Понятие и сущность нетипичного правотворчества: теоретико-правовой анализ 53 <i>Е. Н. Минченков</i>	
Уголовные процедуры в России 1669–1679 гг.: развитие и новации 65 <i>К. В. Петров</i>	

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Цифровая трансформация системы муниципального управления в России: выбор модели институционального дизайна политики..... 80 <i>А. М. Волкова, А. Д. Потапов</i>	
Теоретико-правовой анализ обеспечения гарантий неприкосновенности частной собственности в решениях Конституционного суда Российской Федерации 92 <i>Т. А. Грищенко, Н. И. Уткин, А. Н. Тулаев</i>	
Направления долгосрочного развития Российской Федерации: анализ нормативной базы СНГ и национального законодательства ... 105 <i>Т. А. Коломейцева, А. А. Глушков</i>	

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

К вопросу о необходимости унификации законодательства в сфере правоотношений по возмещению вреда, причиненного в результате незаконного уголовного преследования..... 116 <i>Е. Г. Шадрина</i>	
---	--

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

О совершенствовании правового регулирования
безопасности людей на водных объектах в Российской Федерации ... 130
В. А. Зокоев, К. М. Иванов

Особенности нормативного закрепления эколого-правового статуса
таможенных органов 143
Н. А. Ронжина

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Стратегические направления экономического сотрудничества
государств – участников СНГ на современном этапе 157
Л. Ю. Свистунова, П. А. Брежнева

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ

К вопросу об общественной опасности неправомерного доступа
к компьютерной информации, повлекшего ее блокирование..... 168
А. Г. Антонов, Д. В. Крюков

Институт множественности преступлений
и некоторые проблемы его совершенствования в УК РФ..... 180
А. Ю. Цыганков

СУДЕБНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Комплексный подход в осуществлении и организации
деятельности прокурора..... 189
И. И. Головки

Contents

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

Sovereign services and political and legal views of F. S. Saltykov	8
<i>Mikhail O. Akishin</i>	
Constitutional novelties in the 1802 Senate reform.....	28
<i>Aleksandr V. Gogolevskij, Roman D. Artamonov</i>	
Criminal arson as a means of kulak terror in the course of reform of the USSR's agriculture in the late 1920s.....	40
<i>Mikhail E. Zharkoy, Alexey B. Doil'nitsyn, Natalia M. Siluyanova</i>	
The concept and essence of atypical lawmaking: theoretical and legal analysis	53
<i>Egor N. Minchenkov</i>	
Criminal procedures in Russia 1669–1679: development and innovations	65
<i>Konstantin V. Petrov</i>	

CONSTITUTIONAL LAW

Digital transformation of the municipal governance system in Russia: choosing a model for institutional design of policy	80
<i>Alina M. Volkova, Artem D. Potapov</i>	
Theoretical and legal analysis of ensuring guarantees of inviolability of private property in decisions of the constitutional court of the Russian Federation	92
<i>Taras A. Grishchenko, Nikolaj I. Utkin, Andrej N. Tulaev</i>	
Directions of the long-term development of the Russian Federation: analysis of the regulatory framework of the CIS and national legislation.....	105
<i>Tatyana A. Kolomeytseva, Alexander Glushkov</i>	

CIVIL LAW

On the issue of the need to unify legislation in the field of legal relations for compensation for harm caused as a result of illegal criminal prosecution	116
<i>Ekaterina G. Shadrina</i>	

ADMINISTRATIVE LAW

On improving the legal regulation of the safety of people
on water bodies in the Russian Federation 130
Valerii A. Zokoev, Konstantin M. Ivanov

Features of the regulatory consolidation of the environmental
and legal status of customs authorities 143
Nina A. Ronzhina

INTERNATIONAL LAW

Strategic directions of economic cooperation of the CIS
member states at the present stage..... 157
Lyidmila Y. Svistunova, Polina Brejneva

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY

To the question about the public danger of illegal access
to computer information which entailed its blocking 168
Anton G. Antonov, Dmitriy V. Kryukov

The Institute of Multiple Crimes and Some Problems of Its Improvement
in the Criminal Code of the Russian Federation 180
Anatoly Yu. Tsygankov

JUDICIAL, PROSECUTORIAL, HUMAN RIGHTS AND LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES

An integrated approach to the implementation and organization
of the activities of the prosecutor 189
Irina I. Golovko

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Статья / Article

УДК / UDC 340.1

DOI 10.35231/18136230_2021_2_8

Государевы службы и политико-правовые взгляды Ф. С. Салтыкова*

М. О. Акишин

*Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина,
Санкт-Петербург, Российская Федерация*

В статье исследуется жизненный путь и политико-правовые взгляды Ф.С. Салтыкова, выходца из боярского рода, вошедшего в молодости в окружение Петра I, что определило его жизненный путь.

В условиях преобразований начала XVIII в., выполнения различных миссий в странах Европы у него сформировалось правосознание деятеля раннего Просвещения. В сочинениях Салтыкова, содержащих проекты реформ в России, отразились политико-правовые воззрения мыслителя. Их изучение позволяет заключить, что он был знаком с современными ему международно-правовыми учениями, на основе которых он сформулировал справедливые основания участия России в Северной войне и выдвинул один из первых проектов обоснования международно-правового режима Северного морского пути; теории меркантилизма и камерализма, ставшие основанием проектов экономических и сословно-правовых реформ.

Салтыкову принадлежат проекты в сферах просвещения и социально-правовой защиты сирот и нищих. Все сказанное позволяет отнести Салтыкова к политико-правовым мыслителям, сыгравшим определенную роль в становлении доктрины Просвещения в России XVIII в.

Ключевые слова: Просвещение, преобразования Петра I, политико-правовое учение Ф.С. Салтыкова.

Для цитирования: Акишин М.О. Государевы службы и политико-правовые взгляды Ф.С. Салтыкова // Ленинградский юридический журнал. 2021. № 2 (64). С. 8–27. DOI 10.35231/18136230_2021_2_8

* Исследование подготовлено при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 20-09-42011 «Вице-адмирал Н. А. Сенявин (1681–1738)».
© Акишин М. О., 2021

Sovereign services and political and legal views of F. S. Saltykov

Mikhail O. Akishin

*Pushkin Leningrad State University,
Saint Petersburg, Russian Federation*

The article examines the life path and political and legal views of F. S. Saltykov, a native of the boyar family, who entered the entourage of Peter I in his youth, which determined his life path.

In the conditions of the transformations of the beginning of the XVIII century, the fulfillment of various missions in the countries of Europe, he formed the legal consciousness of the figure of the early Enlightenment. Saltykov's writings, which contained draft reforms in Russia, reflected the political and legal views of the thinker. Their study allows us to conclude that he was familiar with contemporary international legal doctrines, on the basis of which he formulated the just grounds for Russia's participation in the Northern War and put forward one of the first projects to substantiate the international legal regime of the Northern Sea Route; theories of mercantilism and cameralism, which became the basis for projects of economic and estate-legal reforms.

Saltykov owns projects in the fields of education and social and legal protection of orphans and the poor. All of this makes it possible to attribute Saltykov to the political and legal thinkers who played a certain role in the formation of the Enlightenment doctrine in Russia in the XVIII century.

Key words: Enlightenment, transformations of Peter I, political and legal doctrine of F. S. Saltykov.

For citation: Akishin, M.O. (2021) Gosudarevy sluzhby i politiko-pravovye vzglyady F.S. Saltykova [Sovereign services and political and legal views of F. S. Saltykov]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal – Leningrad legal journal*. No. 2 (64). pp. 8–27. DOI 10.35231/18136230_2021_2_8 (In Russian).

Введение

В современной науке господствующим является положение о том, что преобразования Петра I стали рубежом, который привел к переориентации культуры России на ценности европейского Просвещения. Между тем проблема становления нового правосознания лиц, входивших в окружение царя, изучена еще недостаточно. В частности, в работах по истории политико-правовых учений даже не упоминается имя Ф.С. Салтыкова, чьи сочинения были введены в научный оборот в конце XIX в. [7. Приложение, с. 1–46; 8].

Первое исследование проектов Салтыкова провел П.Н. Милюков. Он пришел к выводу о том, что проект «...дал несколько ярких доказательств

... зависимости законодателя (Петра I – М.А.) от окружавших его советников» [5, с. 543]. С критикой этой концепции выступил Н.П. Павлов-Сильванский. Он отнес Салтыкова к числу первых «западников» в России и доказывал, что его сочинения отличает «крайняя подражательность», а их влияние на законодательство Петра I не следует преувеличивать [7, с. 3, 27].

В советской науке проекты Салтыкова привлекали внимание только эпизодически. Н.А. Воскресенский в своем фундаментальном труде, посвященном законотворчеству Петра I, поддержал те выводы, к которым пришел Н.П. Павлов-Сильванский [2, с. 110, 121 и др.]. М.Т. Белявский и Л.Г. Кислягина доказывали, что Салтыков «...принадлежал к той части боярской аристократии, которая понимала необходимость реформ» и «как представитель интересов старого боярства лелеял еще надежду на сохранение за старыми родами служебных привилегий». Проекты преобразований в сферах экономики и культуры они объяснили стремлением Салтыкова «сравнять» Россию с западноевропейскими государствами» [6, с. 167–168].

Целью настоящей статьи является исследование жизненного пути и анализ сочинений Ф.С. Салтыкова как памятников политико-правовой мысли.

Жизненный путь и государевы службы Ф.С. Салтыкова

Федор Степанович Салтыков – выходец из старинного боярского рода. Его отец Степан Иванович Салтыков в 1675/76–1678/79 гг. был судьей Судного приказа, в 1679–1680 гг. занимал должность воеводы в Устюге Великом. 21 марта 1689 г. пожалован в бояре, 21 сентября 1689 г. назначен на воеводство в Тобольск, куда прибыл в феврале 1690 г. и находился до декабря 1692 г. После возвращения в Москву он в сентябре 1694 г. участвовал в военных маневрах под д. Кожуховой («Кожуховский поход»), был воеводой пушечного наряда и пороховой казны, 14–15 октября 1698 г. в качестве следователя участвовал во втором розыске о восстании московских стрельцов, по именному указу от 28 января 1699 г. занимал должность воеводы Азова [1].

О начале государевой службы Ф.С. Салтыкова известно немного. В 1690–1692 г. в чине стольника он служил при отце в «товарищах» воеводы Тобольска. В это время он был уже достаточно зрелым человеком и реально участвовал в делах управления Тобольского разряда. В своих

«Препозициях» и «Изъявлении» он достаточно компетентно писал о необходимости поиска и разработки месторождений серебра, развитии звероловства в Сибири, перспективах освоения и эксплуатации Северного морского пути. После возвращения с отцом в Москву он, видимо, служил в «потешных полках» и участвовал в военных «забавах» молодого Петра I уже в чине «спальника».

В январе 1697 г. Салтыков вместе с другими 60 спальниками был отправлен Петром I обучаться морскому делу и около года прожил в Голландии и Англии. В инструкции молодым «волонтерам» предписывалось научиться «владеть судном», а «естли же кто похощет ... получить себе милость большую», тот должен научиться «знати, как делати те суды»¹. Через год они возвратились в Россию и были экзаменованы Петром I. Никто экзамена не выдержал. Некоторые из них были определены в «валентеры» (волонтеры), доучиваться мореходству, остальные – сержантами и поручиками гвардии. Салтыков, видимо, произвел самое лучшее впечатление на царя и был зачислен в гвардию капитаном.

19 ноября 1700 г. Салтыков участвовал в битве под Нарвой. 30 ноября 1700 г. был отправлен Петром I к польскому королю Августу II с грамотой, в которой говорилось, что о поражении русской армии Салтыков, который «сам там был», расскажет устно². Тогда же он получил наказ, в котором ему поручалось убеждать короля, что «сей несчастливый случай» не изменит политики России, царь «никогда от его союза и отечественного наследия не отступит»³.

Посылка Салтыкова к польскому королю стала его первой дипломатической миссией. Он участвовал в подготовке переговоров Петра I и Августа II, которые прошли 26 февраля – 10 марта 1701 г. в Биржах. 12 марта 1701 г. командирован Петром I для участия в работе сейма в Варшаве. В мае 1701 г. Салтыков писал Петру I из Варшавы о том, что Август II не отказывается от условий союза, но в сейме обсуждение этого вопроса вызвало дискуссии и «здесь есть великое непостоянство против статей, каковы поставлены в Биржах». Кроме того, Салтыков сообщал, что польский король постоянно спрашивает его о результатах переговоров Москвы с Мазепой на предмет выдвижения вспомогательного корпуса в

¹ Письма и бумаги императора Петра Великого (далее – ПБП). СПб., 1887. Т. I. № 129 и 180.

² ПБП. Т. I. № 347.

³ ПБП. Т. I. № 346.

Польшу [3, с. 64]. О расположении Петра I к Салтыкову в это время свидетельствуют письма к нему от 2 и 10 мая 1703 г. о первых победах русской армии в Прибалтике – взятии Ниеншанца и морской победе, когда русский отряд на «тритцети лотках ... по нарочитом бою взяли 2 (шведских – М.А.) фрегата»¹.

В начале 1703 г. Салтыков, единственный выходец из знатного боярского рода, получил звание корабельного подмастерья, т. е. за год обучения в Англии он все же освоил основы кораблестроения. В 1703–1704 гг. он работал на Олонецкой верфи, где занимался сначала строительством транспортов, затем руководил возведением фрегата «Флигель Фам». Отчеты о строительстве кораблей Салтыков посылал Петру I².

В июне 1707 г. Салтыков был вызван для работ на петербургской верфи, где строил корабли до конца 1709 г. В 1710 г. работал на верфи в Новой Ладоге. Здесь, между прочим, он строил 18-пушечную шняву по чертежу царя³. Эти работы находились под контролем царя. В письме 1710 г. Петр I грозил взысканием корабельным мастерам Ричарду Броуну и Салтыкову за то, что «зело медленно чинится приготовление к спуску кораблей»⁴.

В начале 1711 г. Петр I пришел к мысли о возможности закупки военных кораблей за границей. Возможно, к ней его подтолкнуло сообщение генерал-адъютанта датского короля, из которого стало известно, «что король Дацкой [Фредерик IV] сам предлагал, что ежели нам надобны карабли воинские, то возможно их достать дешевою ценою». 12 мая 1711 г. царь поручил князю А.Д. Меншикову «...послать в Дацкую землю Федора Салтыкова»⁵. 30 июня 1711 г. Салтыков получил наказ («пункты») от Меншикова. Согласно наказу, ему следовало «вести себя везде инкогнито, за дворянина российского» и «в корреспонденции иметь надлежащую осторожность», по всем вопросам он должен был сноситься с кн. Б.И. Куракиным и А.А. Матвеевым⁶.

Миссия Салтыкова контролировалась лично Петром I, который с октября 1711 г. по июнь 1715 г. послал ему не менее 27 писем со своими

¹ ПБП. Т. II. Примечания. С. 533, 536–537, 549.

² ПБП. Т. II. Примечания. С. 624–625, 689–691.

³ ПБП. Т. X. № 3925; Примечания. С. 693.

⁴ ПБП. Т. X. № 3782; Примечания. С. 609, 644.

⁵ ПБП. Т. XI, вып. 1. № 4444.

⁶ Материалы для истории русского флота (далее – МИРФ). Ч. I. СПб., 1865. С. 245 – 247.

распоряжениями¹. Со своей стороны Салтыков с августа 1711 г. по июнь 1715 г. послал царю не менее 38 писем о выполнении его поручений². Эта переписка, в частности, позволяет установить передвижения Салтыкова. 4 августа 1711 г. он прибыл в Копенгаген, где встретился с русским посланником кн. В.Л. Долгоруким и провел переговоры с датскими министрами³. Затем, летом и осенью 1711 г. находился в Голландии. В декабре 1711 г. – в Гамбурге. В декабре 1711 – феврале 1712 г. – вновь в Голландии. В апреле 1712 – июне 1714 г. – в Англии. В июне–августе 1714 г. – в Голландии. В ноябре 1714 г. – июне 1715 г. – вновь в Англии. Эти переезды происходили по распоряжениям царя. Так, 22 июня 1714 г. Салтыков сообщал Петру I о переезде в Голландию «по прежде доносительному моему письму апреля от 2-го дня за дороговизною здесь в Англии» строительства кораблей и указу царя⁴. В письме 5 ноября 1714 г. он объяснял причину возвращения в Англию: «...В.в. не указали больше делать вновь кораблей в Голландии... а указал искать способу в иных местах делать»⁵.

Корабли покупались Салтыковым на чужое имя или формально не меняли владельца и флаг, что позволяло относительно безопасно перегонять их сначала в Копенгаген, а затем в Россию. Первым купленным кораблем стал «Самсон», прибывший в Петербург весной 1711 г. и подаренный А.Д. Меншиковым в день тезоименитства Петру I. В том же году был куплен в Голландии и прибыл в Петербург фрегат «Святой Яков»⁶. В декабре 1712 г. были доставлены в Копенгаген 50-пушечный гамбургский корабль «Антоний Падуанский», французские корабли «Эсперанс» (куплен на имя датского купца В. Эдингера) и «Веркюр» (куплен на имя купца

¹ ПБП. Т. XI, вып. 2. № 4829, 4789; Т. XII, вып. 2. № 5562, 5605, 5622, 5656; Т. XIII, вып. 1. № 5819, 5929, 6018, 6026; Научный исторический архив С.-Петербургского Института истории РАН (далее – НИА СПбИИ РАН). Ф. 270. Оп. 1. Д. 75. Л. 108–109, 240, 262, 264, 265–266, 285, 293, 333–334; Д. 76. Л. 122–124, 136–137, 232, Л. 242, 246; Д. 78. Л. 14, 150, 166–167, 181–182, 399, 402.

² МИРФ. Ч. I. СПб., 1865. С. 250, 269, 272, 275, 280, 292–293, 314–315, 315–316, 321–322, 350–351, 360, 387, 426–427, 438, 463, 464–465, 472, 475, 480–481, 508, 511, 532–533, 540–541, 551–552, 577–578, 585–586, 592–593, 615–616, 617, 622, 631, 640–641; МИРФ. Ч. III. СПб., 1866. С. 63–64, 65.

³ ПБП. Т. XI, вып. 1. Примечания. С. 496.

⁴ МИРФ. Ч. I. С. 516.

⁵ МИРФ. Ч. I. С. 577–578.

⁶ ПБП. Т. XI, вып. 1. Примечания. С. 542; РИО. 61. С. 163.

из Эльбинга Ф. Стефанса)¹. По подсчетам П.А. Кротова, при посредничестве Салтыкова было закуплено за границей 17 линейных кораблей и 4 фрегата [4, с. 252 – 254, 292].

Помимо закупки кораблей, Салтыков занимался наймом английских моряков и мастеров в русскую службу; выкупом из шведского плена русских офицеров, а также английских и голландских офицеров, взятых в плен шведами; ведал обучением морскому делу юношей из России².

Кроме того, Салтыков по предписанию царя занимался сбором иностранных законодательных актов, договоров и научных сочинений, которые были необходимы для проведения государственно-правовых реформ и обоснования внешней политики России. 6 декабря 1712 г. он писал Петру I: «При сем доношу вашему величеству, между повелительными вашими указы, будучи здесь, прилежно потщился выбрать из правления уставов здешняго английскаго и прочих европейских, которое приличествует токмо самодержавию, а не так, как республикам или парламенту»³.

12 января 1713 г. Петр I отвечал ему: «Правы, о которых вы писали, что вы выбрали из аглинских и протчих европских, которые надлежат, кроме республик, пришлите к нам»⁴. 6 и 10 июня 1713 г. Салтыков послал царю через А.Д. Меншикова свой проект, который «выбран ... из уставов аглинских и прочих европейских» и особое его внимание обращал на «четвертую главу о купечестве, пятую о мастеровых людех, седьмую о школах». Этот проект получил название «Пропозиции»⁵.

В 1713 г. Петр I повелел Салтыкову сделать выписки из истории Лифляндии, Ингрии и Корелии для обоснования справедливости войны России за эти провинции. 22 июня 1713 г. он доносил царю: «...выписано у меня из кроник лифляндских и курляндских и иных разных о претенции российской короны на часть Лифляндии, Ингрии и Корелии, в которые времена и каким случаем и при каких государех оне отлучились от короны российской, отчего нынешняя настоящая война произошла по истинной правдивости для известия и поощрения против неприятеля российскому народу и в ведомость прочим государствам» [7. Приложение, с. 73].

¹ ПБП. Т. XII, вып. 1. Примечания. С. 453–544.

² ПБП. Т. XIII, вып. 2. № 5802, 6291; МИРФ. 3. С. 63–64, 65, 72–73, 261–262; НИА СРБИИ РАН. Ф. 270. Оп. 1. Д. 75. Л. 82–85, 285, 293; Д. 78. Л. 14.

³ МИРФ Ч. I. С. 336.

⁴ ПБП. Т. XIII, вып. 1. № 5802.

⁵ ПБП. Т. XIII, вып. 2. С. 310–311.

В последующем эти выписки были расширены и в августе 1714 г. составлен второй проект Салтыкова – «Изъявления прибыточные государству». Этот проект был отослан царю 1 августа 1714 г., а затем, 5 ноября, отослан его дубликат, дополненный 33-й главой о каменном строении [7. Приложение, с. 73–74]. 15 января 1715 г. Петр I сообщал Салтыкову о получении проекта о привилегиях купцов и «экстракта ис кроник лифляндских и курляндских о претензии Российскому государству Лифляндии и Ингрии и протчих земель» [7. Приложение, с. 74].

Как установил П.Н. Павлов-Сильванский, записки Салтыкова «...несомненно обратили на себя внимание Петра; читая их, он, по своему обыкновению, отметил на полях знаками места особенно его заинтересовавшие... Вопросы, возбужденные Салтыковым, он передал на заключение специалистов» [7, с. 35].

Жизнь за границей складывалась для Салтыкова непросто. В 1714 г. он жаловался на тяжелую «водяную» болезнь кабинет-секретарю А.В. Макарову и просил: «Ныне я имею великую в деньгах скудость, понеже в болезни моей стали мне великие убытки в лечении дачею повседневною дохтурам и аптекарям». Письмо содержало намек на его желание вернуться в Россию: «Долго-ль ныне еще здесь быть»¹.

В июне 1715 г. Салтыков писал уже самому Петру I: «Всеуниженно прошу в.ц.в. о своем зажилом жалованье за прошлый год, которое мне недоплачено... понеже мне учинились великие убытки и помираю с голоду». Царь предписал кн. Б.И. Куракину: «Когда довольныя деньги будут, дать»². В письме от 27 июня 1715 г. Петр I благодарил Салтыкова за выполненные поручения и предписывал: «По получении сего поезжайте во свое Отечество немедленно»³.

Это письмо Ф.С. Салтыков получил в день своей смерти. Умер он 2(13) августа 1715 г. в Лондоне «водяной болезнью». Петр I не сразу узнал об этом и еще посылал ему письма 7 и 16 августа о строительстве кораблей и выкупе из-под ареста «для платежа взятых афицеров»⁴. Более того, 16 августа 1715 г. царь предписал Н.А. Синявину: «Понеже Федор Салтыков... послан был от нас для покупки кораблей в Англию и оной

¹ РГАДА. Кабинет Петра I. Отд. II. Кн. 21. Л. 429.

² МИРФ. Ч. I. № 1067; Ч. III, № 105, 117.

³ РГАДА. Кабинет Петра I. Отд. II. Кн. № 78. Л. 399, 402.

⁴ РГАДА. Кабинет Петра I. Отд. II. Кн. № 79. Л. 96, 117.

... многия деньги брал себе под лицом той покупки, для того его арестовать и привезти в Петербург»¹.

Только 4 сентября 1715 г. царь узнал о смерти Салтыкова и повелел А.И. Ушакову составить «подлинную ведомость» о его деревнях². 16 сентября 1715 г. он поручил Н.А. Сенявину прислать 8-весельную баржу, которая осталась после смерти Салтыкова и оплатить его долги³. Наконец, 21 декабря 1717 г. по распоряжению Петра I в Амстердаме был отперт «...баульчик, которой прислан с письмами Салтыкова»⁴.

«Пропозиции» Ф.С. Салтыкова как памятник политико-правовой мысли

«Пропозиции» (от лат. *propositio* – основное положение, суждение) Салтыкова состоят из пятнадцати глав, в которых он на «основании всех лучших европейских государств» сформулировал предложения преобразований в России с целью, чтобы «наш народ уравнился» с ними [8]. Более полное их название: «Доношение о некоторых состоятельных, которое прилежно выбрано из правления уставов разных как аглинских, французских, германских, такожде и прочих европейских присудственных приличеству самодержавия»⁵.

Первые пять глав «Пропозиций» посвящены предложениям по преобразованию сословно-правового строя России. Наибольший интерес вызывают предложения, содержащиеся в главах II «О мирских господах и дворянах», IV «О служивых чинах воинских и гражданских» и V «О мастеровых людях и всяких промышленниках».

Салтыков выступал за сохранение и расширение привилегии землевладения за дворянским сословием. На торгово-промышленное сословие эта привилегия не должна распространяться: «Ежели кто, будучи из простых чинов, придут в богатство и тем не покупать дворянских стяжательств, сиречь вотчин, понеже оное надлежат дворянам». С другой стороны, «благородным не довлеет иметь купеческих стяжательств, сиречь лавок, торгов и промыслов ... понеже то есть властвует мещанству».

¹ Письма и указы Петра Великого, писанные к Н.А. Сенявину. СПб., 1786. С. 31.

² РГАДА. Кабинет Петра I. Отд. II. Кн. 79. Л. 136.

³ РГАДА. Кабинет Петра I. Отд. II. Кн. 79. Л. 160.

⁴ Сборник выписок из архивных бумаг о Петре Великом / сост. Г.В. Есипов М., 1872. Т. 2. С. 22.

⁵ РГАДА. Кабинет Петра I. Отд. II. Кн. № 88. Л. 55–76, 79.

Для дворян Салтыков предлагал ввести аристократические «титулы» в зависимости от размера земельных владений: «ланд-графство» (от 1000 до 2000 дворов), «маркизанство» (от 500 до 1000 дворов), графов (от 200 до 500 дворов), баронов (от 100 до 200 дворов), господство (от 50 до 100 дворов), стяжательство (до 50 дворов). Лицам, владеющим «великими стяжательствами», он предлагал давать титулы «дуков» (князей) и обратить несколько городов в «дучества». При этом разделить эти города между князьями следовало «только одними титулами», не передавая им владельческих прав. Салтыков пишет: «аглинские дуки, Букингам, Сомерсет и др. также имеют своих городов одни титулы, без всякаго владения и правления».

Свой проект Салтыков старался представить только как заботу о «прибылях» казны. Он утверждал, что предлагает установить аристократические титулы лишь для того, чтобы правительство таким путем могло получить новый источник доходов, указывая какая «на всякой год будет прибыль от записки гербов и титулов». Однако скрытой целью введения титулов было укрепление позиций родовой знати. В частности, в главе IV своего проекта Салтыков отдавал явное предпочтение при формировании корпуса офицеров армии и военно-морского флота детям знатного дворянства («из господских и дворянских детей нарочитых»). Эти предложения не вызвали интереса у Петра I.

Салтыков предлагал еще одно средство отграничения дворянства от других сословий: для приобретения «дворянского стяжательства» лицо должно сначала себя «ублагородить», т.е. получить от государя жалованную грамоту и герб. Для хранения дворянских гербов и публикации погодных книг с именами высших чинов («статов») он предлагал учредить особый государственный орган («ритор-гоус») по примеру Англии. Возможно, это предложение в последующем повлияло на введение в России в 1722 г. должности герольдмейстера.

Английский опыт сохранения знатных родов подтолкнул Салтыкова к предложению ввести майорат в России. Он считал, что наследовать «недвижимые стяжательства» должны «первородные» и доказывал, что в случае реализации этой меры «первородные сыновья... будут лучше с легкостью платить всякия государственные подати», а «меньшие... простираются будут прилежно к службе и к наукам». Эта мера послужит и укреплению аристократических родов путем прекращения «разделов в вотчинах». Для урегулирования земельных споров между дворянами

Салтыков одним из первых в гл. XIII «О поместных делах» выступил с предложением о проведении генерального межевания.

18 марта 1714 г. состоялся именной указ «О порядке наследования движимых и недвижимых имуществ»¹. Степень влияния проекта Салтыкова на этот законодательный акт является дискуссионной. П.Н. Милюков считал, что проект Салтыкова «послужил несомненным источником знаменитого закона»². П.Н. Павлов-Сильванский оспорил это мнение, указав, что введение майората в России Петр I обсуждал с доверенными лицами еще в 1701, 1705 и 1711 гг. В 1714 г. царь установил наследование недвижимого имущества не первородными сыновьями, а единонаследие. Салтыков предлагал учредить майорат только для «господ и дворян», Петр объявил указ «всем подданным нашего государства, какого чина и достоинства оные ни есть». Отсюда, историк пришел к выводу: «Проекту Салтыкова никак нельзя придавать решающего влияния на издание этого закона»³.

В «Пропозициях» нашла отражение теория меркантилизма. Салтыков утверждал: «Купечество есть твердое основание богатства всех государств». Он доказывал необходимость такой политики государства, «чтобы прибыли нашего государства были б в наших властных купеческих руках, а иностранные купцы не богателись излишне нашего государства товара». Для реализации этой цели Салтыков предлагает «во всех губерниях учредить ... компании торговых людей и тем компаниям с принуждением велеть торговать в иные государства, – велеть им посылать свои товары в Голландию, в Англию, в Стрецию, на Ост-Зеа, в Персиду, а из Сибири в Китай и Бухарию». Для помощи им четвертую часть «складки компаний» казна должна взять на себя. Кроме того, для содействия внешней торговле надо назначать в зарубежные государства «консулей, или купцов нарочитых».

Особое внимание Салтыков уделял развитию торговли с Востоком и рекомендовал отправить экспедицию от Архангельска вдоль берегов Ледовитого океана, чтобы выяснить, имеется ли свободный «проход до Китая и Японии». С этими экономическими задачами связаны и планы

¹ ПСЗ. Т. V. № 2789.

² Милюков П.Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII ст. и реформа Петра Великого. СПб., 1892. С. 536, 538, 543.

³ Павлов-Сильванский Н.П. Проекты реформ в записках современников Петра Великого. Опыт изучения русских проектов и неизданные их тексты. СПб., 1897. С. 53.

внешней политики на Востоке. Он указывал на обилие золота и серебра в Китае и Ост-Индии и предлагал наладить с ними торговые связи, а также организовать экспедицию в Среднюю Азию и на Дальний Восток.

Салтыков, видимо, был знаком с теорией торгового баланса. Он доказывает, что развитие мануфактурного производства в России сократит ввоз иностранных товаров. При этом он был противником казенной промышленности. По его мнению, заводы должны строиться купечеством, которое может получать необходимые средства путем «складки». Для развития внутренней торговли он предлагал учредить во всех губерниях ярмарки.

Возможно, проекты Салтыкова повлияли на утверждение теории меркантилизма в России. П.Н. Милюков отмечал, что с 1715 г. в законодательстве вместо понятия «казанная прибыль» начинают использоваться термины «государственный интерес», «народное богатство»¹.

Салтыков предлагал реформы сословной организации купечества путем введения купеческих чинов баронов, патрициев и бургграфов. Относительно мастеров и промышленников он предлагал провести их перепись «в ратушах, и ... брать по все годы в казну деньги по усмотрению их мастерства и промыслу». Желающим обучаться мастерству или промыслу также следовало «записываться в ратушах в книги». Предложения по записи мастеров и их учеников «в ратушах в книги» означали введение в России цеховой организации ремесла.

Петр I сам размышлял о введении «цехов» и «цейхмейстеров» (эти термины Салтыков не использовал), о чем свидетельствует его мемория о цехах 14 января 1715 г.² Цеховая организация ремесла в России была введена именным указом от 27 апреля 1722 г. Но этот указ не копировал европейские цеховые уставы. Им разрешилось всякому, «кто похочет», записываться в цех, без предварительного освидетельствования его мастерства, что предотвращало замкнутость цеховых корпораций³.

Ряд предложений Салтыкова связан с податными реформами. Он первым в начале XVIII в. высказал мысль о необходимости введения подушной подати: «Посацким всем поголовную дань платить по 1/2 рубля. А с жен и с детей их от записки брать вполы». Обосновывал предложение

¹ Милюков П.Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII ст. и реформа Петра Великого. СПб., 1892. С. 535.

² Сб. РИО. Т. XI. С. 285.

³ ПСЗ. Т. VI. № 3980.

о введении подоходного налога с дворян и купцов при введении для первых титулов и гербов, а для вторых – новых «чинов». Предлагал ввести ряд косвенных налогов, отчего казне «будет прибыль немалая».

Большое значение Салтыков придавал реформам в сфере просвещения. В главе VII «О школах и монастырях» он предлагал повелеть «во всех губерниях учинить по одной академии или по две, а на те академии отдать несколько монастырей». В академии следует набирать 8-летних детей дворян, купцов «и всяких иных разных чинов» под угрозой штрафа с отцов и обучать их до 23 лет. Учителя «из иных государств» должны обучать «студентов» иностранным языкам («латинского, греческого, немецкого, английского, французского»), грамматике, поэтике, философии, богословию, истории, математике, географии и т.д. При академиях предлагалось создать «из разных языков и из разных наук ... библиотеки как в Англии – в Оксфорде и Кембридже».

Для приобретения специальных прикладных знаний, Салтыков предлагал для дипломатической подготовки «посылать из господских детей к иностранным дворам в чинах секретарских и дворянских», для камеральных и коммерческих наук – «из господ в Англию и Голландию – для учения того, как у них состоятся налоги, подати и пошлины и ведение всех их интересов для правления купеческаго», для морских наук – «в Англию, Голландию или Францию дворянских детей».

Помимо мужских академий, Салтыков предлагал «во всех губерниях учинить женские школы, и на то обратить женские монастыри», в которых обучать девочек домоводству, французскому и немецкому языкам, музыке и т. д., «чтобы и женский наш народ уравнился с европейскими государствами».

Проект учреждения 16 академий был непосилен для России начала XVIII в. Однако Петр I, видимо, все-таки обратил на него внимание. 20 января и 28 февраля 1714 г. состоялись указы об учреждении при «знатных монастырях» и архиерейских домах школ для обучения дворянских и приказных детей от 10 до 15 лет цифири и геометрии, и запрещении жениться без сдачи экзамена¹.

¹ ПСЗ. Т. V. № 2762, 2778.

«Изъявления» Ф.С. Салтыкова как памятник политико-правовой мысли

Второй проект Салтыкова – «Изъявления прибыточные государству» – состоял из 33 глав и включал новые предложения по проведению реформ в России на основе наблюдений, которые он накопил «в бытность ... в Англии и в Голландии» [7. Приложения, с. 1–46].

Выполняя поручение Петра I, Салтыков провел работу по международно-правовому обоснованию претензий «короны российской на несколько части провинции Лифляндии и на ... провинции Ингрию и Карелию», т. е. справедливости начала Россией войны со Швецией.

В главе I «Изъявлений» Салтыков на основе изучения трудов «гисториков» Северной Европы доказывал, что «великие князи российскийские» «издревле владели едва не всею Лифляндиею». На протяжении столетий за эти земли шло противоборство России с Лифляндским орденом. После разгрома ордена в конце XVI в. его земли вошли в состав Польши и Швеции, короли которых на эту провинцию не имеют наследственного права. Ингрия и Карелия, как доказывал Салтыков, были «...наследственны издревле ... великим князем российским и царям», но в конце царствования Ивана IV (Карелия) и во время Смуты (Ингрия) были «похищены нагло шведами».

Салтыков рекомендовал Петру I «...учинить ... манифест в ведомость всему народу российскому, что оныя ... провинции издревле надлежали короне российской, почему сия правдивая война зачалась с короною шведскою, для отымания отечественных наследственных провинций». Этот манифест следует «...перевести на латинской, французской и на немецкой языки ... в ведомость всем европейским государствам». Как доказал П.Н. Павлов-Сильванский, первая глава «Изъяснений» Салтыкова оказала «прямое влияние» на создание П.П. Шафировым по заданию Петра I «Рассуждения о причинах Северной войны» [7, с. 48].

Глава VI «Изъявления» содержала предложения по написанию «Гистории» царствования Петра Великого. В «Гистории» следовало отразить государственные и сословно-правовые реформы, ход военных действий и побед русской армии и флота, историю внешних сношений, заграничных путешествий царя. По мнению Салтыкова, когда «Гистория» будет опубликована «на славенском языке», то народ России получит «известия ... и о храбрости, и о мужестве в. в-ва и премудрых ваших отправлений, и о

всяких ваших трудностях, такожде и о храбрости воинской российской народа». Затем, «Гисторию» следует издать на латинском, французском и немецком языках, что послужит опровержению сочинений, «какие неприятельские соседственные историки писали к своему оправданию..., а вашему государству какия неправости».

Петр I задумался о создании «Гистории» своего царствования не позднее 1708 г., еще до проекта Салтыкова. Позднее, царь выступил с инициативой написания «Гистории Свейской войны», в которую предполагал «вписать, ... что в сию войну сделано, каких распорядков земских и воинских, регламентов, ... мануфактур всяких» и пр. Царь сам участвовал в работе над «Гисторией», переделывал и исправлял ее текст¹.

Глава XXV касалась важной проблемы перспектив развития судоходства по Северному морскому пути вдоль берегов России и его международно-правового регулирования. Салтыков предлагал отправить небольшие морские суда от Архангельска, Березова, Якутска и изыскать удобные места на реках близь Амура. При плавании морских судов необходимо было «описывать по берегам и на море устья рек». Далее, он считал необходимым построить ряд крепостей по Северному морскому пути для сбора таможенных пошлин с иностранных судов – «на проливах Вайгатс в Новой Земле» и «против Новой Земли». Он утверждал, что в случае «ежели новый проход до китайских и до японского берегов сыщется свободный, в том будет вашему государству великое богатство и прибыль», так как ныне английские и голландские суда плавают к Китаю вокруг экватора и «от жаров множество у них людей помирает».

Предложение Салтыкова о разведке морского пути в Китай и Индию было в 1716 г. независимо от него высказано Лейбницем в письме к Петру I. Однако царь еще до проектов Салтыкова и Лейбница планировал такую экспедицию. Перри, живший в России до 1714 г., утверждает, что «не раз слышал, как царь выражал свое намерение послать, людей с целью снять верную карту страны, ... чтобы определить, есть ли возможность кораблям проходить мимо Новой земли в Татарское море на восток от р. Оби, где можно было бы строить корабли для отправления к берегам Китая и

¹ История Свейской войны (Поденная записка Петра Великого): в 2 вып. М., 2004. Вып. 1. С. 9, 16, 17, 21–23 и др.

Японии»¹. В 1719 г. геодезисты И. Евреинова и Ф. Лужина были отправлены царем на Камчатку с поручением узнать, «сошлася ли Америка с Азией»².

В главах XXIII и XIX содержатся предложения по учреждению должностей государственных референта и регента. Референт должен «смотреть, и рассуждать, и советовать с Сенатом, предлагая им, что принадлежит чинить ... о государственных прибылях, как внешних, так и внутренних, и о разводе мануфактурных дел и обретении и о учинении всяких рудоплавных и минеральных заводов».

Регент также должен был присутствовать в Сенате. В его обязанности входило надзирать за состоянием законности, проверять ведомости доходов и расходов государства, надзирать за штатами и воинских и градских чинов, окладами их денежного жалования. Возможно, предложение о введении должности государственного регента привело к изданию указа от 27 ноября 1715 г., которым учреждалась должность генерального ревизора при Сенате³.

Ряд предложений Салтыкова касался урегулирования правового статуса народов, живших на «украинах» России. В главе X он обращался к проблеме «безпутной воли» «украины черкасской» (Украины). Для ее ограничения он предлагал использовать опыт Англии в Ирландии, Исландии и Шотландии, где к их правителям были приставлены отряды английских солдат из дворян «под образом вида гвардии», в результате чего правители находились под постоянным контролем, способствовали бракам английских дворян с дочерьми представителей местной знати и ныне в этих регионах «имеют аглинские господа... и парламент их уже перенесен из Шкоцыи (Шотландии – М.А.) в Англию, в Лондон».

В главе XXVI содержатся предложения по строительству крепостей в верховьях р. Яика, Тобола, Иртыша, Ангары, Енисея «до самых Амурских вершин». В верховьях Яика крепости нужны для развития торговли с Бухарой и сдерживания от восстаний башкир; Иртыша – для купечества в Индии и Китае, противодействия набегам калмыков и монгол. По мнению Салтыкова, «по построении таких крепостей и учинении таких торгов мочно быть в государстве великои прибыли также, как Англия и Галандия имеет себе оттуды».

¹ Перри Дж. Состояние России при нынешнем царе. М., 1871. С. 40 и 46.

² ПСЗ. Т. V. № 3266.

³ ПСЗ. Т. V. № 2957.

Салтыков, видимо, первый сформулировал предложение направить экспедицию в Среднюю Азию, к гор. Еркету (Яркенду). В 1714 г. Петр I получил донесение от сибирского губернатора кн. М.П. Гагарина, в котором он сообщил, что у г. Яркенда на р. Дарье есть золотые россыпи. Губернатор предлагал: «И если соизволит в. в-во промысел чинить к тому месту из Тобольскаго, то кроме того не можно как исподволь подселиться городами к тому месту... И первый город надлежит делать у Ямышева озера». 22 мая 1714 г. Петр I наложил резолюцию на этот доклад: «Построить город у Ямыш-озера, а буде возможно и выше. А построя крепость, искать по той реке вверх, пока лодки пройти могут, и от того идти далее до гор. Еркетья»¹.

Значительная часть «Изъявления» была посвящена предложениям по увеличению доходов («прибыли») Российского государства: развитию речного судоходства, почты и увеличению численности населения С.-Петербурга (главы XI и XII), учреждению заводов по производству шелка (главы XIII и XIV), развитию смоляных, суконных, бумажных, стекольных, игольных и булавоочных, сырных и маслодельных заводов (главы XVII – XX, XXIV, XXXI), созданию конских заводов для драгунских полков (глава III), производства пеньки и льна (глава IV), табака (глава XV), развитию виноградников (глава XVI), розысках минералов (глава XXII), звериных промыслах (глава XXIII), промысле морской рыбы, моржей и китов (глава XXI), учреждении ярмарок (глава V), упорядочиванию крепостей на вотчины, поместья, заемные кабалы и т.д. (глава VIII), системы мер и весов (глава IX).

Многие из этих предложений не были новостью для царя. Так, предложение Ф.С. Салтыкова устроить конские заводы и закупать за границей лошадей лучших пород было предвосхищено именным указом от 16 января 1712 г., повелевавшим купить лошадей в Силезии и Пруссии и завести конские заводы². О производстве шелковых тканей, стекла, писчей бумаги Петр начал заботиться с 1709–1710 гг.; о производстве сукна – с первых лет XVIII в.; «о размножении виноградов» – с 1700–1701 гг.; о выращивании и обработке табака – с 1705 г.

¹ Памятники сибирской истории XVIII в. СПб., 1885. Кн. 2. С. 134–136.

² ПСЗ. Т. IV. № 2467, п. 20.

Однако некоторые предложения привлекли внимание Петра I и, видимо, отразились в его законотворчестве. Прежде всего это предложение «о размножении льняного и пенечного матерьяла». 10 декабря 1715 г. состоялся именной указ о полном запрещении заграничного вывоза льняного и конопляного семени¹. 13 декабря 1715 г. – о размножении льняных и пеньковых промыслов². Далее внимание царя, видимо, привлекло предложение о создании игольного завода. 11 декабря 1715 г. состоялся именной указ о создании компании для устройства игольного завода³.

В главе XXXIII Салтыков выступил с проектом строительства каменных зданий как в городах, так и в селах во всем государстве. Это предложение было неосуществимо в его время. Петр I предпринял чрезвычайные меры, чтобы увеличить каменную застройку Москвы, но в конечном итоге остановился только на том, что приказал строить каменные дома только в Кремле и Китай-городе. В 1714 г. царь запретил строить каменные здания в государстве на несколько лет, пока не будет застроен каменным строением С-Петербург.

Ряд предложений Салтыкова касался социальных вопросов, что свидетельствует о зарождении в России эпохи Петра I правового регулирования в этой сфере. Глава II содержит программу общественного призрения сирот и нищих, находящихся в старости или болезнях (бесчувственные, слепые и увечные). Салтыков предлагал ликвидировать нищенство в России, определив сирот и нищих на содержание общин в церковных приходах. Сирот с младенчества и до 20 лет следовало учить писать и читать, а если сирота в раннем возрасте этому научился, его отсылать «в главные госпитали» при монастырях, в которых мальчиков учить навигации, архитектуре, механике и т. д., а девочек – живописи, рукоделию и т. д.

Следует отметить, что правовое регулирование в сфере социальной защиты сирот и нищих начало формироваться еще до предложений Салтыкова. Именным указом от 16 января 1712 г. повелось учредить «шпиталеты» для увечных и «приеме незазрительном» в них младенцев, которые «не от законных жен рождены»⁴.

¹ ПСЗ. Т. V. № 2963.

² ПСЗ. Т. V. № 2966.

³ ПСЗ. Т. VI. № 2965.

⁴ ПСЗ. Т. IV. № 2467.

Заключение

Подведем итоги. Ф.С. Салтыков, выходец из старинного боярского рода, в молодости вошел в окружение Петра I, что определило его жизненный путь. Будучи «верным и добрым офицером», он сыграл важную роль в сохранении русско-польского союза после поражения под Нарвой в 1700 г., строительстве военно-морского флота на верфях Олонца, Петербурга и Новой Ладogi, закупке военных кораблей в Англии, Франции и Голландии, внося тем самым значительный вклад в победы российского флота на Балтике. В условиях преобразований Петра I, выполнения различных миссий в странах Западной Европы у Салтыкова сформировалось правосознание мыслителя эпохи раннего Просвещения.

В двух сочинениях Салтыкова, содержащих проекты реформ в России, отразились политико-правовые воззрения мыслителя. Их изучение позволяет заключить, что он был знаком с современными ему международно-правовыми учениями, на основе которых сформулировал справедливые основания участия России в Северной войне и выдвинул один из первых проектов обоснования международно-правового режима Северного морского пути; теориями меркантилизма и камерализма, ставшие основанием проектов экономических и сословно-правовых реформ. Салтыкову принадлежат проекты в сферах просвещения и социально-правовой защиты сирот и нищих. Все сказанное позволяет отнести Салтыкова к политико-правовым мыслителям, сыгравшим определенную роль в становлении доктрины Просвещения в России XVIII в.

Список литературы

1. Власть в Сибири: XVI – начало XX в. – 2-е изд., перераб. и доп. / сост. М.О. Акишин, А.В. Ремнев. Новосибирск: Сова, 2005. 696 с.
2. Воскресенский Н.А. Петр Великий как законодатель. Исследование законодательного процесса в России в эпоху реформ первой четверти XVIII века. М.: Новое лит. обозрение, 2017. 637, [2] с.; 22 см.
3. Королук В.Д. Свидание в Биржах и первые переговоры о польско-русском союзе // Вопросы истории. 1948. № 4. С. 43–67.
4. Кротов П.А. Российский флот на Балтике при Петре Великом. СПб.: «Историческая иллюстрация», 2017. 744 с.
5. Милюков П.Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII ст. и реформа Петра Великого. СПб.: Тип. В.С. Балашева, 1892. XVI, 736, 156 с.
6. Очерки русской культуры XVIII века. Ч. 3: Наука. Общественная мысль / под ред. Б.А. Рыбакова. М.: Изд-во МГУ, 1988. 400 с.
7. Павлов-Сильванский Н.П. Проекты реформ в записках современников Петра Великого. Опыт изучения русских проектов и неизданные их тексты. СПб.: Тип. В. Киршбаума, 1897. IV, 141, 86 с.
8. Пропозиции Федора Салтыкова: Рукопись из собрания П.Н. Тиханова. СПб.: О[-во] л[юбителей] д[ревности], 1891. [2], XXVII, [3], 36 с., 2 л. ил. ([Памятники древней письменности и искусства; 1891, вып. 83]).

References

1. Vlast' v Sibiri: XVI – nachalo XX v. [Power in Siberia: XVI – beginning of the XX century]. (2005). 2-e izd., pererab. i dop. / Sost. M.O. Akishin, A.V. Remnev. Novosibirsk: Sova. 696 p. (In Russian).
2. Voskresenskij, N.A. (2017). Petr Velikij kak zakonodatel'. Issledovanie zakonodatel'nogo processa v Rossii v epohu reform pervoj chetverti XVIII veka [Peter the Great as a legislator. Study of the legislative process in Russia in the era of reforms of the first quarter of the 18th century]. Moscow: Novoe lit. obozrenie. 637 p. (In Russian).
3. Korolyuk, V.D. (1948). Svidanie v Birzhah i pervye peregovory o pol'sko-russkom soyuze [Date in the Exchanges and the first negotiations on the Polish-Russian Union]. Voprosy istorii – Historical issues. No 4. pp. 43–67. (In Russian).
4. Krotov, P.A. (2017). Rossijskij flot na Baltike pri Petre Velikom [Russian fleet in the Baltic under Peter the Great]. Saint-Petersburg: «Istoricheskaya illyustraciya». 744 p. (In Russian).
5. Milyukov, P.N. (1892). Gosudarstvennoe hozyajstvo Rossii v pervoj chetverti XVIII st. i reforma Petra Velikogo [The state economy of Russia in the first quarter of the XVIII century and the reform of Peter the Great]. Saint-Petersburg: Tip. V.S. Balasheva. 736, 156 p. (In Russian).
6. Oчерки russkoj kul'tury XVIII veka [Essays of Russian culture of the XVIII century]. (1988). CH. 3: Nauka. Obshchestvennaya mysl' / pod red. B.A. Rybakova. Moscow: Izd-vo MGU. 400 p. (In Russian).
7. Pavlov-Sil'vanskij, N.P. (1897). Proekty reform v zapiskah sovremennikov Petra Velikogo. Opyt izucheniya russkikh proektov i neizdannye ih teksty [Reform projects in the notes of contemporaries of Peter the Great. Experience of studying Russian projects and unreleased texts]. Saint-Petersburg: Tip. V. Kirshbauma. IV, 141, 86 p. (In Russian).
8. Propozicii Fedora Saltykova: Rukopis' iz sobraniya P.N. Tihanova [Propositions of Fedor Saltykov: Manuscript from the collection of P.N. Tikhonov]. (1891). Saint-Petersburg: O[-vo] I[yubitelej] d[revnosti]. [2], XXVII, [3], 36 s., 2 l. il. (In Russian).

Об авторе

Акишин Михаил Олегович, доктор исторических наук, кандидат юридических наук, доцент, Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина, Санкт-Петербург, Российская Федерация, ORCID ID: 0000-0002-7363-4069, e-mail: Akishin-MO@yandex.ru

About the author

Michael O. Akishin, Dr. Sci. (Hist.), Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Pushkin Leningrad State University, Saint Petersburg, Russian Federation, ORCID ID: 0000-0002-7363-4069, e-mail: Akishin-MO@yandex.ru

Поступила в редакцию: 29.03.2021

Received: 29 March 2021

Принята к публикации: 27.05.2021

Accepted: 27 May 2021

Опубликована: 29.06.2021

Published: 29 June 2021

УДК / UDC 342.41
DOI 10.35231/18136230_2021_2_28

Конституционные новеллы в реформе Сената 1802 г.

А. В. Гоголевский, Р. Д. Артамонов

*Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина,
Санкт-Петербурге, Российская Федерация*

В статье рассмотрены конституционные новеллы, содержащиеся в проектах реформы Сената, составленных в 1801–1802 гг. Освещены предложения А.Р. Воронцова, Г.Р. Державина, П.А. Зубова наделить Сенат правом принимать законы, превратив его в конституционное дворянское представительство.

Прослежено обсуждение проектов реформы Сената в Негласном комитете. Очерчена позиция Александра Первого и его ближайшего окружения, выступивших против превращения Сената в законодательную ветвь власти и оспоривших наделение Сената правом контролировать деятельность министров.

Сформулирован вывод, согласно которому реформа Сената, объявленная императорским Указом 8 сентября 1802 г., не содержала конституционных новелл, поскольку их осуществление не входило в ближайшие планы Александра Первого и членов Негласного комитета, стремившихся прежде изменить порядок административного управления империей и лишь затем приступить к разработке и принятию конституции.

Ключевые слова: проекты реформирования Сената, конституционные новеллы, император Александр Первый, Негласный комитет, Указ 8 сентября 1802 г. «О правах и обязанностях Сената», конституционное ограничение самодержавия, законодательная ветвь власти, ответственность министров, прерогативы самодержавного монарха.

Для цитирования: Гоголевский А.В., Артамонов Р.Д. Конституционные новеллы в реформе Сената 1802 года // Ленинградский юридический журнал. 2021. № 2 (64). С. 28–39. DOI 10.35231/18136230_2021_2_28

Constitutional novelties in the 1802 Senate reform

Aleksandr V. Gogolevskii, Roman D. Artamonov

*Pushkin Leningrad State University,
Saint Petersburg, Russian Federation*

The article examines the constitutional novelties contained in the Senate reform projects drawn up in 1801–1802. The proposals of A.R. Vorontsova, G.R. Derzhavin, P.A. Zubov to endow the Senate with the right to pass laws, turning it into a constitutional noble representation, are covered. The discussion of the Senate reform projects in the Secret Committee is traced.

The position of Alexander the First and his inner circle, who opposed the transformation of the Senate into a legislative branch of power and challenged the empowerment of the Senate to control the activities of ministers, is outlined.

A conclusion was formulated according to which the reform of the Senate announced by an imperial Decree on September 8, 1802 did not contain constitutional novelties, since their implementation was not included in the immediate plans of Alexander the First and members of the Secret Committee, who primarily sought to change the order of administrative management of the empire and only then begin to develop and adopt constitution.

Key words: projects for reforming the Senate, constitutional novelties, Emperor Alexander the First, the Secret Committee, Decree of September 8, 1802 "On the rights and duties of the Senate", constitutional limitation of autocracy, legislative branch of government, responsibility of ministers, prerogatives of the autocratic monarch.

For citation: Gogolevskii, A.V., Artamonov, R.D. (2021) Konstitucionnye novelly v reforme Senata 1802 goda [Constitutional novelties in the 1802 Senate reform]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 2 (64). pp. 28–39. DOI 10.35231/18136230_2021_2_28 (In Russian).

Введение

Летом 1801 г. в Негласном комитете, объединившим ближайших друзей императора Александра Первого, развернулась полемика вокруг проекта Коронационной грамоты, в ходе которой некоторые из представителей высшей аристократии обратились к Сенату с тем, чтобы ограничить самодержавие, правда исключительно в свою пользу. Но ведь об устранении самовластия и, следовательно, об ограждении самодержавия законом мечтал император вместе с друзьями своей юности. Казалось бы, два реформаторских течения имели шанс, если не объединиться, то хотя бы, услышав друг друга, учредить первый в истории России институт, противостоящий самовластию. Действительно, вокруг реформы Сената, объявленной императорским Указом 8 сентября 1802 г., разгорелись нешуточные страсти, выявившие прежде всего разное понимание Александром Первым и членами Негласного комитета путей обуздания самовластия. В неприятии же проектов, исходивших от сановной бюрократии и высшей аристократии, они почти не расходились. Планы преобразования Сената вызвали и оживленный обмен мнениями

в литературе о том, следует ли считать некоторые из них проектами аристократической конституции, а возможно, и программой аристократической оппозиции.

Историография правовых оснований деятельности и полномочий Сената

В ранней историографии, М.И. Богданович одним из первых высказал предположение, согласно которому при обсуждении императорского Указа от 5 июня 1801 г. относительно правовых оснований деятельности Сената, граф А.Р. Воронцов и П.В. Завадовский предлагали ослабить самодержавие, наделив Сенат правом распоряжаться государственными доходами и объявлять смертные приговоры без утверждения императором. Коснулся он и мнения Г.Р. Державина, считавшего нужным разделить сосредоточенную в Сенате высшую правительственную власть на законодательную, исполнительную, судебную и оберегательную. Однако, как заключал М.И. Богданович, Александр Первый оставил без внимания все соображения, затрагивавшие прерогативы его самодержавной власти [1, с. 92–93]. Подробнее затронул сенатские конституционные новеллы А.Н. Пыпин. Он сослался на мнение Г.Р. Державина, утверждавшего будто бы А.Р. Воронцов и П.В. Завадовский хотели поколебать неограниченную власть императора, наделив дополнительными правами Сенат. Упомянул А.Н. Пыпин и проект графа П.А. Зубова, превращавший Сенат в законодательное собрание. Подробно осветив обсуждение реформы Сената в Негласном комитете, А.Н. Пыпин сформулировал оригинальный вывод, в значительной степени сказавшийся на дальнейшей историографии. Как он полагал, представленные к рассмотрению в Негласный комитет проекты преобразования Сената отразили «исторически выраставшую потребность» о представительстве, т.е. о разделении властей и конституции [5, с. 90–92]. Попытки ограничить самодержавие при реформе Сената нашли отражение и в поздней историографии. Н.В. Минаева обратилась к составленной в ноябре 1801 г. записке А.Р. Воронцова «О России в начале нынешнего века», допускавшей возможность наделения Сената законодательной или законосовещательной властью. Однако, по ее мнению, А.Р. Воронцов высказывался исключительно в пользу дворянского представительства [4, с. 52].

Подробное описание обращенные против самодержавия проекты Г.Г. Державина и П.А. Зубова нашли в монографии М.М. Сафонова – фундаментальном труде, посвященном анализу правительственной политики начала XIX в. [6, с. 151–160]. А В.Ю. Захаров усмотрел в отклонении Негласным комитетом предложений Г.Р. Державина, А.Р. Воронцова и П.А. Зубова борьбу ближнего круга Александра Первого против объединенной оппозиции сановной бюрократии, стремившейся ограничить власть императора, прибегнув к аристократической конституции [2].

Теоретические и правовые аспекты преобразования полномочий Сената Российской империи

Таким образом, с учетом выводов историографии, позиции Александра Первого и Негласного комитета в связи с преобразованием Сената нужно уделить особе внимание. Как полагал Адам Чарторижский, обращение к реформе Сената можно считать первой практической мерой Негласного комитета, когда он перешел от слов к делу. С целью убедить императора приступить незамедлительно к реформированию администрации, его друзья задумали устроить на даче П.А. Строганова совместный обед членов Негласного комитета, братьев А.Р. и С.Р. Воронцовых и пригласить к обеду Александра Первого, проживавшего рядом с дачей, в Каменноостровском дворце. Император приглашение принял, и обед состоялся 20 июня 1801 г. После него, во время совместной прогулки в саду, братья Воронцовы поочередно принялись убеждать Александра Первого немедленно перейти к преобразованиям, поскольку на них питают надежду и Россия, и Европа. По их мнению, вначале надлежало обратиться к Сенату, вернув ему прежний авторитет, а также наделив той властью, которая могла бы помочь Сенату поддержать императора в дальнейших реформах [3, с. 268].

Как известно, к этому времени П.В. Завадовский, согласно Указу императора от 5 июня 1801 г., уже готовил проект положения о правах и преимуществах Сената, хотя указ предписывал лишь составить выписку из всех указов и постановлений относительно Сената. П.В. Завадовский предложил считать Сенат высшей административной и судебной инстанцией, подчиненной исключительно императору. Обсуждение доклада П.В. Завадовского в 1-м департаменте и в общем собрании Сената прошло 6–26 июля, при чем Г.Р. Державин высказал особое мнение. Согласно ему, Сенат следовало рассматривать как дворянское

представительство с законотворческими полномочиями, когда бы ни один закон не мог обрести силу без обсуждения в общем собрании Сената. Так, 26 июля 1801 г. доклад П.В. Завадовского вместе с особым мнением Г.Р. Державина поступил к Александру Первому, направившего их на отзыв Н.Н. Новосильцову [6, с. 146–155]. Негласный комитет заслушал мнение Н.Н. Новосильцова 5 августа 1801 г. Судя по протокольной записи в публикации М.И. Богдановича, докладчик начал с резкого возражения против придания Сенату законодательных прерогатив, приведя следующие аргументы: 1 – при основании Сената Петр Первый усматривал в нем только подчиненное ему учреждение; 2 – по своему составу Сенат не может пользоваться доверием народа, поскольку «состоит из лиц, назначенных верховной властью», тем самым исключается участие общества в составлении законов; 3 – имея законодательные полномочия такой Сенат, ввиду невежества его членов, мог стать препятствием императору, особенно в случае столкновения верховной власти с правительственными учреждениями. Н.Н. Новосильцов предложил наделить Сенат только судебной властью, преобразовав его в верховную палату суда. Александр Первый с некоторыми колебаниями согласился, но изъявил желание дождаться объяснений Г.Р. Державина. Вместе с тем он высказал свое недовольство состоявшейся дискуссией, поскольку она «не продвигает его ни на шаг к столь желанной им цели – обуздать произвол нашего управления». Члены Негласного комитета постарались его успокоить, высказав мнение об исключительной важности обустройства судебной власти [1, с. 46]. Как видим, друзья императора выступили и против идеи П.В. Завадовского о наделении Сената высшей исполнительной властью, и возразили намерению Г.Р. Державина превратить Сенат в законодательное учреждение. Мотив, видимо, состоял в стремлении сосредоточить преобразования, в том числе их законодательное обеспечение, исключительно в руках императора и Негласного комитета. Законодательный же Сенат, на их взгляд, мог только воспрепятствовать осуществлению плана, одобренного на первом заседании Комитета. Очевидно и недовольство императора позицией, занятой его сподвижниками. Возможно, Александр Первый, еще не вполне освоившийся с положением неограниченного властителя, рассчитывал делегировать Сенату часть своих полномочий, в том числе и законодательных, с тем чтобы не откладывать на потом воплощение в жизнь юношеских идеалов. Колеб-

лясь, он все же затребовал разъяснений Г.Р. Державина, а вердикт членов Негласного комитета утвердил, как сказано у М.И. Богдановича, «не решительно». Poleмика вокруг прерогатив Сената затянулась в Негласном комитете на год. Если подразумевать ограничение самодержавия, то сосредоточилась она на двух проблемах: 1 – законодательные полномочия Сената; 2 – ответственность министров перед Сенатом.

Г.Р. Державин, получив через князя Зубова повеление императора, вскоре представил развернутый проект преобразования Сената. Детально его исследовал М.М. Сафонов [6, с. 159–160]. Согласно ему, кандидаты в сенаторы избирались чиновниками 1–5 классов учреждений обеих столиц, а утверждал их император. В Сенате сосредоточивалась законодательная, исполнительная и судебная власть. С разрешения или по поручению императора проекты законов готовились в комиссии законодательства и после рассмотрения в общем собрании Сената направлялись на высочайшее утверждение. Император мог издавать законы самостоятельно, но с последующим утверждением в Сенате. В случае несогласия, Сенат мог направить императору представление, но если самодержец вносил закон повторно, то Сенат был обязан с ним согласиться. Как орган исполнительной власти Сенат представлял императору кандидатуры губернаторов, вице-губернаторов, руководителей ведомств. Проект А.Р. Державина Негласный комитет рассмотрел в сентябре 1801 г. в Москве, во время коронационных торжеств. В заседании, прошедшем на квартире П.А. Строганова, приняли участие Александр Первый, П.А. Строганов и Н.Н. Новосильцов. Друзья императора вновь высказались против передачи Сенату законодательной власти, поскольку ее итогом могло стать «затруднение правительства». Сослались они также на аналогичное мнение учителя императора, Лагарпа. Александр Первый очертил позицию Лагарпа следующим образом: «он не хочет, чтобы я отказался от власти». Однако император высказался за наделение Сената исполнительной властью, посредством чего он собирался отстранить себя от непосредственного влияния на администрацию, но следить за ней, получая сведения от Сената. Однако члены Негласного комитета вновь выступили против. По их мнению, император должен был «сохранить власть и не стесняться себя». Зная упрямый характер Александра Первого, они в своем мнении не упорствовали, и никакого решения по

высказанной императором идее не последовало [1, с. 48]. Два месяца спустя Александр Первый получил еще одну записку от представителя высшей аристократии – графа А.Р. Воронцова с предложением наделить Сенат законодательными или законосовещательными компетенциями, превратив его тем самым в представительство дворянства [4, с. 52]. Очевидно, по поручению императора заниматься реформой Сената после коронации пришлось П.А. Строганову. Именно он на заседании Негласного комитета 9 декабря 1801 г. прочел свою записку, дав обзор доклада П.В. Завадовского, а также проектов Г.Р. Державина и П. Зубова. П.А. Строганов, как и прежде, высказался против превращения Сената в законодательное собрание, а члены Комитета опять предложили сосредоточить в Сенате только высшую судебную власть. Обсуждение осталось без решения, как и дискуссии вокруг Сената на заседаниях Комитета 30 декабря 1801 г. и 3 января 1802 г. [1, с. 57–59]. Но уже на заседании 10 февраля 1802 г. Негласный комитет при обсуждении записки Адама Чарторыжского о порядке управления по итогам реформ вернулся к идее императора наделить Сенат исполнительной властью. В прениях прозвучало предложение поручить Сенату «надзор за действием всех чиновников», а также вменить в обязанность министрам направлять ежегодные отчеты Сенату, с чем и император, и все члены Комитета полностью согласились [1, с. 65]. А спустя месяц между императором и его друзьями состоялась напряженная дискуссия относительно контрольных полномочий Сената в сопоставлении с прерогативами самодержца. Накануне заседания Негласного комитета 16 марта 1802 г., Александр Первый отвергнул представленный Н.Н. Новосильцовым проект указа, наделявший Сенат правом проверять действия министров и направлять представления императору, если министры ввели бы его в заблуждение. Несогласие императора Н.Н. Новосильцов обсудил с Адамом Чарторижским и П.А. Строгановым. В итоге они пришли к единому мнению: «Права Сената мнимы без ответственности министров». Именно его и огласил Н.Н. Новосильцов при открытии заседания Комитета 16 марта. В ходе возникшей полемики император задал вопрос: «Можно ли предоставить Сенату право, по утверждению доклада Высочайшей подписью, входить с представлением к государю?». Таким образом, император подверг сомне-

нию прерогативы Сената входить с представлением, если действия министра получили высочайшее одобрение, усматривая в нем покушение на авторитет самодержца. Однако участники заседания предприняли попытку развеять его сомнения. Их аргументы свелись к следующему: «...нельзя отнять у Сената права поставить на вид несоответственные общей пользе действия министров, и через то позволять, чтобы государь был обманут». Следовательно, контрольные полномочия Сената должны были не ослаблять, а укреплять самодержавную власть [1, с. 68]. Александр Первый согласился с общим мнением, но, как показали дальнейшие события, ненадолго. В марте же граф А.Р. Воронцов по поручению императора подготовил три проекта Указа о Сенате, свой вариант Указа разрабатывали и члены Комитета. 21 апреля на очередном заседании они вновь попытались склонить Александра Первого к расширенному толкованию контрольных полномочий Сената. Столкновение произошло вокруг порядка ответственности министров. При обсуждении проекта создания министерств Н.Н. Новосильцов предложил, чтобы ежегодные отчеты министров предварительно рассматривались Сенатом и с его заключением направлялись императору. Однако Александр Первый решительно возразил, произнеся: «Таких прав никогда не было предоставлено Сенату, и ... это противоречит назначению Сената, как высшего судилища» [1, с. 82]. Все же после доводов, приведенных Н.Н. Новосильцовым, он уступил и согласился. Как видим, члены Негласного комитета и император словно поменялись местами. С лета 1801 г., возражая Г.Р. Державину, друзья императора склоняли его к той мысли, чтобы превратить Сенат исключительно в высшую судебную инстанцию, без каких-либо законотворческих и контрольных полномочий. Но Александр Первый заявлял о намерении видеть в Сенате посредника между собой и высшей администрацией. Уступая ему, члены Негласного комитета стали склоняться к наделению Сената контрольными полномочиями, но столкнулись с колебаниями и возражениями самодержца. Возможно, перемена взглядов Александра Первого зависела от освоения им своего статуса неограниченного каким-либо законом самодержавного властителя. О сущности русского самодержавия метко сказано в записке В.А. Зубова от 29 апреля 1802 г., брата П.А. Зубова, представленной в работе М.М. Сафонова. Согласно ей, в России источником, началом и концом всех государственных дел выступал государь, как законодатель, судья и

исполнитель собственных своих законов. В империи, поэтому, отсутствовало самостоятельное политическое бытие, поскольку никто не обладал ни правами, ни силой их защищать. Источник права состоял исключительно в переменчивой воле государя, а все государственные силы собирались в одну самодержавную власть [6, с. 218–219]. Поэтому напрасно граф А.Р. Воронцов в своей записке «О внутреннем положении России» от 3 мая 1802 г. призывал, сохраняя самодержавие, наделить Сенат правом обсуждать законопроекты и отклонять их большинством в две трети голосов [4, с. 57]. В итоге частично контрольные полномочия Сената членам Негласного комитета, казалось бы, удалось отстоять. В Указе от 8 сентября 1802 г. о полномочиях Сената¹ значился пункт 9. Он гласил: «Дозволяется Сенату, если бы по общим государственным делам существовал указ, который был бы сопряжен с великими неудобствами в исполнении, или ...не согласен с прочими узаконениями, или же не ясен, представлять о том императорскому величеству, но когда по такому представлению не будет учинено перемены, то остается он в силе». Но первая же попытка Сената воспользоваться «дозволением» отразила безусловную солидарность Александра Первого с мнением В.А. Зубова о самодержце как единственном источнике права. Подробно о ней повествуют князь Адам Чарторижский и Н.К. Шильдер. По докладу военного министра император издал закон о сроках службы дворян – унтер-офицеров, нарушавший положения Жалованной грамоты дворянству. Как следует из мемуаров Адама Чарторижского, один из друзей юности Александра Первого, граф Северин Потоцкий произнес в Сенате речь, призвав направить представление императору, указав на то, что военный министр ввел его в заблуждение. Сенаторы согласились, поскольку считали графа весьма близким к императору. Против, однако, выступил генерал-прокурор Сената, он же министр юстиции Г.Р. Державин. По словам Н.К. Шильдера, когда Г.Р. Державин доложил Александру Первому, что «Сенат весь против него», тот «сильно встревожился и побледнел», однако велел поступать по закону, прибавив, вместе с тем с негодованием: «Я им дам себя знать» [7, с. 101]. Согласно его распоряжению, Сенат направил для разъяснения своей позиции депутацию в составе Г.Р. Державина, графа

¹ Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. 27. СПб.1830. С. 241–245.

А.С. Строганова и Д.П. Трощинского. Ее ожидал весьма холодный прием. Александр Первый не предложил сенаторам садиться, заслушал Д.П. Трощинского и, не вступая в обсуждение, отпустил всех. Вскоре последовал Указ, предписавший Сенату не касаться дел, выходящих за его полномочия. С Александром Первым полностью согласился и более того, подготовил проект Указа, Н.Н. Новосильцов. Но в том нет ничего странного. Ближний круг императора опасался ослабления самодержавной власти Александра Первого, усматривая в нем угрозу своему положению. Но, видимо, соображения тактики, воспрепятствовали ему рассмотреть перспективу. Но о ней уже гораздо позднее высказался в своих воспоминаниях Адам Чарторижский. Как он полагал, конфликт с Сенатом выявил истинный характер Александра Первого, расставшегося с юношескими мечтами об общем благе и готовности ради него пожертвовать своей властью. Ему стали нравиться только разговоры о свободе, позволявшие полагать, будто бы его правительство полно реформаторских замыслов, но воплощения в жизнь ее идеалов он уже не допускал. Мемуарист заключал: «Одним словом, он охотно согласился бы дать свободу всему миру, но при условии, что все добровольно будут подчиняться исключительно его воле» [3, с. 307].

Заключение

Таким образом, реформа Сената, объявленная указом 1802 г., совершенно не сказалась на прерогативах самодержавной власти и не может рассматриваться как мера, относящаяся к правительственному конституционализму и содержащая какие-либо конституционные новеллы. Наоборот, члены Негласного комитета сделали все от них зависящее, чтобы не допустить превращение Сената в законотворческое учреждение. Поэтому, сомнение вызывает заключение князя Адама Чарторижского будто бы первым практическим результатом деятельности Негласного комитета по пути преобразований стал Указ от 8 сентября о Сенате. По словам мемуариста, якобы все после выхода Указа ожидали постепенной эволюции Сената в подобие верхней законодательной палаты [3, с. 272]. Достаточно обратиться к неоднократным высказываниям членов Негласного комитета против наделения Сената законотворческими полномочиями, чтобы оспорить такого рода заключение. Именно

Негласный комитет свел на нет конституционные новеллы, имевшие место в проектах реформы Сената, вышедших из-под пера Г.Р. Державина, А.Р. Воронцова и П.А. Зубова.

Список литературы

1. Богданович М.И. История царствования императора Александра I Россия в его время. Т. I. СПб., 1869. 539 с.
2. Захаров В.Ю. Российский и зарубежный конституционализм конца XVIII – 1-й четверти XIX в. Опыт сравнительно-исторического анализа. Ч. 2. М., 2017. 680 с.
3. Мемуары князя Адама Чарторижского и его переписка с императором Александром I. Том первый. М., 1912. 388 с.
4. Минаева Н.В. Правительственный конституционализм и передовое общественное мнение России в начале XIX века. Саратов, 1982. 290 с.
5. Пыпин А.Н. Общественное движение при Александре I. СПб., 1871. 556 с.
6. Сафонов М.М. Проблема реформ в правительственной политике на рубеже XVIII–XIX вв. Л., 1988. 247 с.
7. Шильдер Н.К. Император Александр Первый. Его жизнь и царствование. Т. II. СПб., 1897. 569 с.

References

1. Bogdanovich, M.I. (1869). *Istoriya carstvovaniya imperatora Aleksandra I Rossiya v ego vremya* [The history of the reign of Emperor Alexander I Russia in his time]. Tom 1. Saint-Peterburg. 539 p. (In Russian).
2. Zakharov, V.Yu. (2017). *Rossijskij i zarubezhnyj konstitucionalizm konca XVIII-1-j chetverti XIX vv. Opyt sravnitel'no-istoricheskogo analiza* [Russian and foreign constitutionalism of the late 18th – 1st quarter of the 19th centuries. The experience of comparative historical analysis]. Part 2. Moscow. 680 p. (In Russian).
3. *Memuary knyazya Adama CHartorizhskogo i ego perepiska s imperatorom Aleksandrom I* [Memoirs of Prince Adam of Czartorizh and his correspondence with Emperor Alexander I]. (1912). Moscow. 388 p. (In Russian).
4. Minaeva, N.V. (1982). *Pravitel'stvennyj konstitucionalizm i peredovoe obshchestvennoe mnenie Rossii v nachale XIX veka* [Government constitutionalism and advanced public opinion in Russia at the beginning of the 19th century]. Saratov. 290 p. (In Russian).
5. Pypin, A.N. (1871). *Obshchestvennoe dvizhenie pri Aleksandre I* [Public movement under Alexander I]. Saint-Petersburg. 556 p. (In Russian).
6. Safonov, M.M. (1988). *Problema reform v pravitel'stvennoj politike na rubezhe XVIII–XIX vv* [The problem of reforms in government policy at the turn of the XVIII–XIX centuries]. Leningrad. 247 p. (In Russian).
7. Shilder, N.K. (1897). *Imperator Aleksandr Pervyj. Ego zhizn' i carstvovanie* [Emperor Alexander the First. His life and reign]. Tom II. Saint-Petersburg. 569 p (In Russian).

Вклад соавторов

Соавторство неделимое.

Co-authors' contribution

Co-authorship is indivisible.

Об авторах

Александр Владимирович Гоголевский, доктор исторических наук, профессор, Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина, Санкт-Петербург, Российская Федерация, e-mail: a.gogolevskiy@lengu.ru

Роман Дмитриевич Артамонов, аспирант, Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина, Санкт-Петербург, Российская Федерация, e-mail: romario20@bk.ru

About the authors

Aleksandr V. Gogolevskii, Dr. Sci. (Hist.), Full Professor, Pushkin Leningrad State University, Saint Petersburg, Russian Federation, e-mail: a.gogolevskiy@lengu.ru

Roman D. Artamonov, postgraduate student, Pushkin Leningrad State University, Saint Petersburg, Russian Federation, e-mail: romario20@bk.ru

Поступила в редакцию: 27.04.2021

Received: 27 April 2021

Принята к публикации: 27.05.2021

Accepted: 27 May 2021

Опубликована: 29.06.2021

Published: 29 June 2021

УДК / UDC 342.56 : 342.6 (091) (047) «19»
DOI 10.35231/18136230_2021_2_40

Криминальные поджоги как средство кулацкого террора в ходе реформирования сельского хозяйства СССР в конце 1920-х гг.

М. Э. Жаркой, А. Б. Доильницын, Н. М. Силуянова

*Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России,
Санкт-Петербург, Российская Федерация*

Актуальность темы обусловлена рассмотрением сложных вопросов теоретико-идеологических дискуссий руководства СССР по проблеме реформирования сельского хозяйства страны в условиях обострения форм классовой борьбы, одной из которых явились криминальные поджоги.

Проанализированы теоретические подходы отдельных руководителей СССР к предмету исследования. Рассмотрена уголовно-правовая практика форм государственного принуждения в области достижения экономических целей. Обоснована концепция решения указанной проблемы. В научный оборот вводятся архивные данные, подтверждающие воззрения авторов.

Сформулированы выводы, возможно имеющие необходимость внедрения в современную социально-экономическую практику.

Ключевые слова: классовая борьба, коллективизация, поджог, уголовная ответственность, имущество, социалистическая собственность.

Для цитирования: Жаркой М.Э., Доильницын А.Б., Силуянова Н.М. Криминальные поджоги как средство кулацкого террора в ходе реформирования сельского хозяйства СССР в конце 1920-х гг. // Ленинградский юридический журнал. 2021. № 2 (64). С.40–52. DOI 10.35231/18136230_2021_2_40

Criminal arson as a means of kulak terror in the course of reform of the USSR's agriculture in the late 1920s

Mikhail E. Zharkoy, Alexey B. Doil'nitsyn, Natalia M. Siluyanova

*St. Petersburg University State fire service of EMERCOM of Russia
Saint Petersburg, Russian Federation*

The relevance of the topic is due to the consideration of certain issues of theoretical and ideological discussions of the leadership of the USSR on the problem of reforming the country's rural economy in the context of the aggravation of forms of class struggle, one of which was criminal arson.

The theoretical approaches of individual leaders of the USSR to the subject of research are analyzed. The article considers the criminal law practice of forms of state coercion in the field of achieving economic goals. The concept of solving this problem is substantiated. Archival data confirming the views of the authors are introduced into scientific circulation.

Conclusions that may need to be implemented in modern socio-economic practice are formulated.

Key words: class struggle, collectivization, arson, criminal liability, property, socialist property.

For citation: Zharkoy, M.E., Doilnitsyn, A.B., Siluyanova, N.M. (2021) Kriminal'nye podzhogi kak sredstvo kulackogo terrora v hode reformirovaniya sel'skogo hozyajstva SSSR v konce 1920-gg. [Criminal arson as a means of kulak terror in the course of reform of the USSR's agriculture in the late 1920s.]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 2 (64). pp. 40–52. DOI 10.35231/18136230_2021_2_40 (In Russian).

Введение

Характерной чертой экономической жизни в 1930-х гг. было преобладание хозяйственных проектов, что вполне объяснимо условиями не только относительно мирного этапа эволюции советской государственности, но и вступившими в уверенную стадию поступательного развития результатами первого пятилетнего плана и обнадеживающими начальными показателями второй пятилетки или «пятилетки коллективизации», план которой был утвержден на период 1933–1937 гг. XVII съездом ВКП(б), проходившим в Москве в январе–феврале 1934 г. Объективно необходимые инновационные процессы преобразования сельского хозяйства в СССР, фактически связанные с революционным переделом собственности на селе, коснулись миллионов советских граждан, относящихся к различным социальным слоям, что вызвало небывалое, после Гражданской войны, обострение форм классовой борьбы.

Цель коллективизации сводилась к объединению крестьян в колхозы, чтобы тем самым получить за счет деревни необходимые средства для индустриализации, конечной задачей которой было создание мощного военно-промышленного комплекса, способного в условиях тенденции к военно-блоковой коалиции враждебных для СССР в начале 1930-х гг. стран обеспечить отечественный оборонный потенциал вооружением, способным адекватно и эффективно противостоять потенциальному агрессору, с одной стороны, – с другой стороны, решить проблему продовольственной безопасности.

Исходя из сказанного, по нашему мнению, есть серьезные основания полагать, что коллективизация, со всеми ее издержками и жертвами, дала развитию страны мощный импульс в сфере социалистической индустриализации.

Основное исследование

Дискуссионность положений проблемы

И.В. Сталин, вслед за В.И. Лениным, исходил из того, что крестьянин – по своей природе колеблющийся собственник, и таким образом, задача состоит в создании для него привлекательного фасада нового строя, в поиске союза с ним на началах обобществленного крупнотоварного сельскохозяйственного производства через кооперацию. Полемизируя с оппозицией, предупреждая партию о наличии «правого уклона», Сталин говорил: «...пока мы живем в мелко – крестьянской стране, пока мы не выкорчевали еще корней капитализма, для капитализма имеется более прочная экономическая база, чем для коммунизма... Из этого и вытекает возможность восстановления капитализма в нашей стране» [12, с. 233]. Следовательно, руководство страны, впервые открывшей новое направление диалектического развития и идущей по пути, собственно, социалистических преобразований, еще на стадии разработки коренной сельскохозяйственной реформы прекрасно осознавало, предвидело и имело представление об опасности социального регресса ввиду преимущественно аграрной природы основной массы объекта социального эксперимента.

Не вызывает сомнения, что само крестьянство состояло из группировок различных социальных ориентаций и отношение к ним, по справедливому мнению И.В. Сталина, не могло быть однозначным: «бедняк» будет всегда преимущественно опорой, базой и союзником рабочего класса; «средняк» может быть попутчиком, причем попутчиком колеблющемся и отклоняющимся в любой момент в зависимости от привлекательности социально – экономических лозунгов и программ различных политических течений; «кулак» же выступает только и исключительно как непримиримый классовый враг [13, с. 39]. Анализируя крестьянство, И.В. Сталин в очередной раз подтверждает правильность взгляда В.И. Ленина на крестьянство как на последний капиталистический класс: «Крестьянство является тем классом, хозяйство которого базируется на частной собственности и мелком товарном производстве», и пока оно «остается индивидуальным крестьянством, ведущем мелкотоварное производство, выделяет и не может не выделять из своей среды капиталистов постоянно и непрерывно» [13, с. 40].

Участвуя в политической дискуссии с Н.И. Бухариным, и принимая меры к исключению последнего из политической сферы, разоблачая несостоятельность его взглядов и позиций его сторонников, И.В. Сталин в своем выступлении на Пленуме ЦК и ЦКК ВКП(б) в апреле 1929 г. сводил взгляды сторонников Бухарина к следующему: «нормализация» рынка, допущение свободных цен на рынке; повышение цен на хлеб; всемерное развитие индивидуальных крестьянских хозяйств; сокращение темпов развития колхозов: заготовки путем саморегуляции; исключение регулирования и чрезвычайных мер против кулачества; в случае недостатка хлеба, его ввоз из-за рубежа; в случае недостатка валюты для закупки хлеба, сократить ввоз оборудования для промышленности, а следовательно, и темпы развития индустрии и т. п. Другими словами, говорит И.В. Сталин, по Бухарину, «ключом реконструкции сельского хозяйства является развитие индивидуального крестьянского хозяйства» [13, с. 63]. Конечно, услышав о таких взглядах, сельская зажиточная часть крестьянства, кулачества, сразу активизировалась, поддержала экономические выкладки т. н. «бухаринской школы», как следствие весьма вольготно почувствовала себя, активно саботировала хлебозаготовки, поднимала восстания в различных регионах, особенно традиционно провинциальных и экономически и культурно отсталых, приступила к разработке и осуществлению террористических актов против сельского актива, партийного и советского руководства, представителей карательных органов, разоряла, поджигала, уничтожала колхозные хозяйства, о чем будет сказано более подробно ниже. Руководствуясь поступающей с мест этой и подобной ей объективной информацией в «Ответе товарищам колхозникам» в апреле 1930 г. И.В. Сталин пояснил, что ряд ошибок и перегибов в колхозном строительстве «создают благоприятную обстановку для усиления и укрепления правого уклона в партии», так как они изображают линию партии в превратном свете [13, с. 217]. «Терпеть дальше этих пауков и кровопийц, поджигающих колхозы, убивающих колхозных деятелей и пытающихся сорвать сев, – значит идти против интересов рабочих и крестьян», – заявил Сталин [13, с. 225]. Как видим, в этом бескомпромиссном выводе не только содержался непредвзятый анализ перспектив сложившейся ситуации, но и прозвучало грозное предупреждение тем, кто стоял на пути социалистических преобразований сельского хозяйства в СССР.

Суть проблемы

Надо признать, что заготовительные кампании в указанных исторических условиях приводили к открытым восстаниям, причем они в значительной степени участились весной 1928 г., когда количество массовых выступлений подскочило с 36 в апреле до 185 в мае и 225 в июне (т. е. только за два месяца увеличились в шесть раз, или на 84%). Эти выступления организовано и жестко подавлялись, и как результат применения целенаправленных организационных, политических, военных, оперативно-чекистских, карательных и воспитательных мер, в июле волна восстаний спала – до 93. Однако, как и следовало предвидеть, маргинальная часть крестьянства и направляющие ее деятельность лидеры оппозиции, перешли к иным методам борьбы – в сентябре количество терактов на селе увеличилось до 103 (в январе – 21), т.е. почти в пять раз, или почти на 80%, а к ноябрю того же года возросло до 216, или в 10,2 раза по сравнению с показателем первого месяца года. В ноябре, по оперативным данным ОГПУ, почти вдвое выросло количество подпольно тиражируемых листовок, агитировавших против коммунистов и распространяемых среди преимущественно отставшей и безграмотной части крестьянства [15, с. 161]. Параллельно количество террористических актов против активных участников колхозного движения возросло. Только в декабре 1927 г. и за семь месяцев 1928 г. их было зарегистрировано 1440. В июне 1928 г. в трех деревнях близ Ижевска зажиточные крестьяне из числа бандитствующих элементов устроили массовую порку розгами «бедняков» и «средняков», которые требовали передачи находящейся в пользовании у кулаков земли и хотели организовать ТОЗ. Такой превентивной акции, ранее активно используемой царизмом на протяжении всей российской истории и практиковавшейся разного рода белогвардейскими правительствами в годы Гражданской войны, было подвергнуто 300 чел. [14, с. 206–207]. Объективно такое поведение антиколхозной оппозиции озлобляло беднейшее крестьянство и подталкивало к вступлению в колхозы, в которых виделась защита и восстановление утраченных имущественных прав за счет тех, кого раскулачивали. Присутствие такого меркантильного интереса отрицать, конечно же, нельзя.

В первую половину 1928 г. в Ленинградской области (в состав которой входили, помимо современной Ленинградской области, территории нынешней Вологодской, Псковской, Новгородской, Мурманской областей и

пять районов Тверской области) было совершено девять террористических актов, а во второй половине того же года – уже 37 (рост в четыре раза, или на 75,7%). Еще более борьба кулачества усилилась в 1929 г. За первую половину этого года, и опять же только в Ленинградской области, было совершено уже 40 террористических актов, что в 4,4 раза больше, по сравнению с АППГ¹. В Сибири же количество терактов достигло 1135 против 226 в 1927 г. (рост в пять раз или на 80%). На Украине с октября 1928 г. по август 1929 г. было совершено 848 случаев террора, в Московской области с января по сентябрь 1929 г. при 2198 нападениях было убито 480 активистов, над 830 работниками была совершена зверская физическая расправа [1, с. 44–45]. Но наибольшее количество террористических актов было осуществлено в Центрально-Черноземной области (ЦЧО). Из 143 сообщений, поступивших в прокуратуру РСФСР в январе 1929 г., на ЦЧО приходилось 29 дел, Сибирский край – 13, Брянскую губернию – 8. Всего в 1929 г. в ЦЧО было зарегистрировано 1233 случаев террора, из них 851 являлись ответом кулачества на применение чрезвычайных мер при проведении хлебозаготовок [7, с. 85]. Заметим, что в той же ЦЧО только в период с 1 августа по 1 сентября 1929 г. было совершено 5619 преступлений, из них против представителей советской власти – 167². В период с 1 февраля по 1 сентября 1929 г. кулаками здесь было организовано 2380 поджогов и совершено 613 преступлений против представителей Советской власти³. Если в 1929 г. по стране было зарегистрировано свыше 1300 мятежей, то только за январь–март 1930 г. – не менее 2200 (с почти 800 тыс. участников), что было в 1,7 раза больше, чем за весь 1929 г. Особенно широкий масштаб антиколхозные выступления получили на Северном Кавказе, Средней и Нижней Волге, в ЦЧО, Западной Сибири, Московской области, республиках Средней Азии [7, с. 86].

Надо заметить, что в условиях массового кооперирования сельского хозяйства и обострения форм классовых противоречий в деревне, сопротивление кулачества приняло форму массового террора. В 1928 г. зарегистрировано 1400 террористических актов, в 1929 г. только в Ленинградской, Центрально-Черноземной областях, Средне-Волжском крае их число составило 1202. По некоторым данным, в РСФСР было зафиксировано порядка 30 тыс. поджогов колхозного имущества [4, с. 544,

¹ Рабочий суд. 1929. № 15/16.

² ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 83. Д. 14. Л. 32, 46–46 об.

³ Подсчитано авторами. Исх. данные: ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 83. Д. 14. Л. 46–378.

607]. С августа 1928 г. по май 1929 г. было совершено 152 террористических акта против учителей-общественников, в том числе 11 убийств, 19 покушений на убийство и 19 избиений [14, с. 207]. По данным судебных органов, в центральных областях РСФСР (без учета автономных республик) только за девять месяцев 1929 г. кулаками были совершены теракты против 1002 чел., из них 544 чел. являлись служащими низовых советских органов, 412 общественников, 46 сельских корреспондентов. За это же время было совершено 141 поджог, 384 убийства и т. д. Из числа привлеченных к ответственности за террор 31,2% составили кулаки, 57% середняки-подкулачники и лишь 9% бедняки [5, с. 9–10]. Власти предпринимали ответные государственно-политические меры. Широкое распространение стали получать нетрадиционные меры репрессивно-превентивного воздействия на потенциальный электорат. В частности, те, кто в период НЭПа занимался активным частным предпринимательством, торговлей, единоличничеством, как свидетельствуют архивные документы, лишались избирательных прав. Так, например, из коллективов 577 хозяйств в Ряжском уезде Рязанской губернии на 1 декабря 1927 г. были лишены избирательных прав работники 151 хозяйства, которые имели патенты на торговлю¹.

Обращает на себя внимание, что в перечень административно-территориальных единиц, наиболее пораженных антиколхозными выступлениями, входят, помимо бывших национальных окраин, по крайней мере, два региона, в которых Советская власть уже вела непримиримую борьбу с крестьянским оппозиционным движением – это территории ЦЧО – Воронежский, Тамбовский, Козловский районы и Западная Сибирь. Данное обстоятельство подтверждает тот факт, что недовольство в этих регионах присутствовало и умело интегрировалось политической оппозицией и при определенной ее гиперболизации вылилось в указанные формы обострения классовой борьбы.

Тем не менее, как свидетельствуют документы о карательной практике того времени, наиболее распространенной формой кулацкого террора по истреблению, уничтожению и повреждению имущества колхозников и активистов движения, являлись поджоги², ответственность

¹ ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 55. Д. 2752. Л. 42.

² Уголовный кодекс РСФСР. Постатейный комментарий. М.: Советское законодательство, 1932. С. 135.

за которые предусматривалось ст. 175 действующего УК РСФСР в редакции 1926 г. В сельской местности наиболее часто приходилось сталкиваться с преступлениями, предусмотренными ч. 2 ст. 175, т. е. поджогами, как правило, совершенными на почве мести. Так, в ночь на 3 августа 1929 г. в пос. Ст. Лабощ Упорейского сельсовета группой кулаков был убит председатель комиссии по хлебозаготовкам М.Ф. Ранев. 19 августа в Орловском округе у председателя Петровского сельсовета Жуленькина был совершен поджог зернохранилища, в результате чего сгорело 14 копен. В ночь на 11 августа в Дубровском поселке Сергеевского сельсовета у председателя сельского комитета Подрезова были сожжены надворные постройки и 27 копен. 12 августа в с. Ловчиново Орловского округа был совершен поджог сарая с зерном и кормом, пожаром был уничтожен сарай с зерном у председателя сельсовета Савоськина. Проведенным дознанием было установлено, что поджог совершила гр. К. – жена местного кулака, на почве мести за активное участие потерпевших в хлебозаготовительной кампании, в результате чего К. было предложено вывезти излишки и когда он это не выполнил, у них произвели изъятие имущества. В ходе этого К. угрожала: «Пусть свезут с поля копны, мы покажем». В ночь на 24 августа в с. Куровщина Тамбовского округа от умышленного поджога сгорела рига с хлебом, принадлежащая К.И. Ульянову. Общая сумма убытка составила 1000 руб. Его дочь состояла членом сельсовета и являлась членом комиссии по хлебозаготовкам. Преступление было совершено на почве мести подозреваемым Д., выходцем из кулаков. 19 августа в 20.00 в помещении Орлянского сельсовета уполномоченный ОГПУ Лаврушин проводил дознание о злоупотреблениях бывшего председателя сельсовета Л. и его связях с бывшим помещиком Р. и тремя местными кулаками. Было установлено, что, будучи председателем сельсовета, более двух лет он оказывал покровительство бывшим помещикам и кулакам и выдавал им справки о лояльном отношении к Советской власти (как заметим, кстати, и Тимофей Морозов в 1932 г., отец Павла Морозова) и растратил 756 р. казенных денег. В это время во дворе появились бывшие помещики братья Р. и группа сельских кулаков. Когда уполномоченный ОГПУ вышел во двор посмотреть свою лошадь, из-за угла дома по нему выстрелили. К сожалению, задержать преступников не удалось¹. В ночь на 17 августа 1929 г. в Козловском округе в с. Кривополье

¹ Информационная справка о движении преступности по Центрально-Черноземной области с 1.08 по 1.09. 1929 г. // ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 83. Д. 14. Л. 1 – 11.

было совершено зверское убийство семьи Поколеновых, состоящих из трех человек. При осмотре трупов было установлено, что только Поколеновой С.И. было нанесено четыре глубоких раны, сыну Г. перерублена правая рука, на шее и пояснице наличествовали удары топором и восемь мелких ранений, у другого ребенка была перерублена шея и нанесено пять ударов по голове. Убийство было совершено кулаками на почве местности колхозным активистам¹. По обобщенным данным, в 1929 г. в Центрально-Черноземной области России число поджогов составляло 40%, а в некоторых районах – 70–80% от общего числа пожаров [8, с. 413]. Как видим, в этих непростых условиях социального противостояния, поджоги, наряду с физической расправой над колхозным активом, приняли широкий и массовый характер, превратившись в одну из наиболее опасных форм уничтожения и истребления общепасным способом личного имущества частных лиц, участвующих в социалистических преобразованиях в деревне и имеющих цель запугать потенциальных сторонников колхозного движения.

Результаты и последствия проблемы

Массовые акции, воспрепятствовавшие реформированию сельского хозяйства со стороны классовых противников социалистических преобразований, в том числе в форме умышленного уничтожения имущества путем поджога, выступали наиболее распространенной формой классового террора, являясь общественно опасным методом посягательства не только на имущество, но и на жизнь людей. В известной степени гарантией обеспечения безопасности имущества, жизни и неприкосновенности граждан выступала уголовно-правовая охрана указанных отношений, находящая выражение в нормах действующего УК РСФСР.

Заключение

По нашему мнению, советское законодательство конца 1920-х гг. в области борьбы с поджогами со всей очевидностью показывает, что в развитие столетних традиций, заложенных в Уставе пожарном Российской империи [10], в указанное время была создана прочная нормативная

¹ ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 83. Д. 14. Л. 32.

база, направленная на борьбу с криминальными поджогами, как средством кулацкого террора и отвечающая политико-правовым реалиям того периода [2].

Пик рецидива криминальных поджогов впоследствии пришелся на первые годы после развала СССР, в условиях непродуманного, во многом необоснованного и неурегулированного должным образом, прежде всего законодательством о земле, экстремального перехода на новую систему хозяйственных отношений.

В связи с активизацией историко-правовых исследований в этой области [3; 6; 9;11] вопросы борьбы с криминальными поджогами в конце 1920-х гг. представляют особый интерес.

Список литературы

1. Ваганов Ф.М. Правый уклон в ВКП(б) и его разгром (1928–1930 гг.). М.: Политическая литература, 1977. 328 с.
2. Жаркой М.Э., Доильницын А.В. Уголовно-правовая характеристика поджогов по советскому законодательству 1920–1930-х годов // Правовая политика и правовая жизнь. 2019. № 4 (77). С. 120–124.
3. Законодательство Российской империи в сфере борьбы с пожарами и стихийными бедствиями в первой половине XIX века: хрестоматия в 2 т. Т. I. Законодательство Российской империи в сфере борьбы с пожарами / под общ. ред. Э.Н. Чижикова, Н.И. Уткина; авт.-сост. С.Б. Немченко, А.А. Смирнова, Е.А. Титова. СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2019. 272 с.
4. История Коммунистической партии Советского Союза. Т. 4. Кн. 1. М., 1970. Институт марксизма – ленинизма при ЦК КПСС. 663 с.
5. Лаговиер Н., Роднянский А. Социалистическое наступление и кулацкий террор. М.; Л.: Государственное издательство, 1930. 165 с.
6. Малько А.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Обзор законодательства Российской империи XVIII – 1-й пол. XIX в. в сфере борьбы со стихийными бедствиями // Известия Алтайского государственного университета. 2017. № 3 (94). С. 18–27.
7. Михеев В.И. Роль спецслужб в осуществлении репрессивной политики Советской власти в 1920-х – начале 1930-х годов // Отечественная история. 2005. № 6. С. 77–93.
8. Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк. М.: Объединенная редакция МВД России. 1996. 464 с.
9. Пирожкова И.Г. Пожарный устав как источник градостроительного права: особенности систематизации // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2014. № 2 (130). С. 198–204.

10. Пожарный устав Российской империи: хрестоматия / под общ. ред. В.С. Артамонова; сост. Э.Н. Чижиков, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова, Т.И. Опарина, Н.И. Уткин, Е.А. Титова. 2-е изд., доп., испр. СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2015. 264 с.

11. Смирнова, А.А., Титова, Е.А. Сравнительно-правовая характеристика Пожарного устава Российской империи редакций 1832 и 1857 гг., как первая попытка систематизации законодательства о пожарной безопасности в Российской Империи // Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России. 2015. № 2. С. 101–108.

12. Сталин И.В. О правой опасности в ВКП(б). Речь на пленуме МК и МКК 19 октября 1928 г. // Сталин И. Вопросы ленинизма. Партиздат ЦК ВКП(б). 1935. 656 с.

13. Сталин И.В. Соч. Т 12. М., ОГИЗ. Институт Маркса – Энгельса – Ленина при ЦК ВКП(б). 1949. 398 с.

14. Трифонов И.Я. Очерки истории классовой борьбы в СССР в годы НЭПа (1921-1937). М., Гос. Изд. Политической литературы. 1960. 280 с.

15. Шубин А.В. Вожди и заговорщики. М.: Вече, 2004. 400 с.

References

1. Vaganov, F.M. (1977). *Pravyj uklon v VKP(b) i ego razgrom (1928–1930 gg.)* [Right bias in the CPSU (b) and its defeat (1928-1930)]. Moscow: «Politicheskaya literatura». 328 p. (In Russian).

2. Zharkoj, M.E., Doil'nicyn, A.V. (2019). Ugolovno-pravovaya harakteristika podzhogov po sovetskomu zakonodatel'stvu 1920–1930-h godov [Criminal law characterization of arson under Soviet law of the 1920–1930s]. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn' – Legal policy and legal life*. No 4 (77). pp. 120–124. (In Russian).

3. *Zakonodatel'stvo Rossijskoj imperii v sfere bor'by s pozharami i stihijnymi bedstviiami v pervoj polovine XIX veka* [Legislation of the Russian Empire in the field of fire and natural disasters control in the first half of the 19th century]. (2019). Tom I. *Zakonodatel'stvo Rossijskoj imperii v sfere bor'by s pozharami / pod obshch. red. E.N. Chizhikova, N.I. Utkina; avtory-sost. S.B. Nemchenko, A.A. Smirnova, E.A. Titova*. Saint-Petersburg: Sankt-Peterburgskij universitet GPS MCHS Rossii. 272 p. (In Russian).

4. *Istoriya Kommunisticheskoj partii Sovetskogo Soyuza* [History of the Communist Party of the Soviet Union]. (1970). Т.4. Moscow: Institut marksizma – leninizma pri CK KPSS. 663 p. (In Russian).

5. Lagovier, N., Rodnyanskij, A. (1930). *Socialisticheskoe nastuplenie i kulackij terror* [Socialist offensive and kulak terror]. Moscow – Leningad: Gosudarstvennoe izdatel'stvo. 165 p. (In Russian).

6. Mal'ko, A.V., Nemchenko, S.B., Smirnova, A.A. (2017). Obzor zakonodatel'stva Rossijskoj imperii XVIII – 1-j pol. XIX v. v sfere bor'by so stihijnymi bedstviiami [Review of the legislation of the Russian Empire XVIII – 1st pol. XIX century. in the field of disaster management]. *Izvestiya Altajskogo gosudarstvennogo universiteta*. No 3 (94). pp. 18–27. (In Russian).

7. Miheev, V.I. (2005). Rol' spetsluzhb v osushchestvlenii repressivnoj politiki Sovetskoy vlasti v 1920-h – nachale 1930-h godov [The role of special services in the implementation of the repressive policy of Soviet power in the 1920s – early 1930s]. *Otechestvennaya istoriya – Domestic history*. No 6. pp. 77–93. (In Russian).

8. *Organy i voyska MVD Rossii. Kratkij istoricheskij ocherk* [Organs and troops of the Ministry of Internal Affairs of Russia. A short historical essay]. (1996). Moscow: Ob"edinenennaya redakciya MVD Rossii. 464 p. (In Russian).

9. Pirozhkova, I.G. (2014). Pozharnyj ustav kak istochnik gradostroitel'nogo prava: osobennosti sistematizacii [Fire Charter as a source of urban planning law: features of systematization]. *Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye nauki – Bulletin of Tambov University. Seriya: Humanities*. No 2 (130). pp. 198-204. (In Russian).

10. *Pozharnyj ustav Rossijskoj imperii: hrestomatiya* [Fire Charter of the Russian Empire: textbook]. (2015). pod obshch. red. V.S. Artamonova; sost. E.N. Chizhikov, S.B. Nemchenko, A.A. Smirnova, T.I. Oparina, N.I. Utkin, E.A. Titova. Saint-Petersburg: Sankt-Peterburgskij universitet GPS MCHS Rossii. 264 p. (In Russian).

11. Smirnova, A.A., Titova, E.A. (2015). Sravnitel'no-pravovaya harakteristika Pozharnogo ustava Rossijskoj imperii redakcij 1832 i 1857 gg., kak pervaya popytka sistematizacii zakonodatel'stva o pozharnoj bezopasnosti v Rossijskoj Imperii [The comparative legal nature of the Fire Charter of the Russian Empire of the editions of 1832 and 1857, as a first attempt to systematize fire safety legislation in the Russian Empire]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta GPS MCHS Rossii – Bulletin of St. Petersburg University of the State Emergency Situations Ministry of Russia*. No 2. pp. 101–108. (In Russian).

12. Stalin, I.V. (1935). O pravoj opasnosti v VKP(b). Rech' na plenumе MK i MKK 19 oktyabrya 1928 g. [On the right danger in the CPSU (b). Speech at the plenum of the MK and the ICC on October 19, 1928]. *Voprosy leninizma – Questions of Leninism*. Partizdat CK VKP(b). 656 p. (In Russian).

13. Stalin, I.V. (1949). Soch. T 12. M., OGIz. Institut Marksa – Engel'sa – Lenina pri CK VKP(b) [Institute of Marx – Engels – Lenin under the Central Committee of the All-Union Communist Party of Bolsheviks]. 398 p. (In Russian).

14. Trifonov, I.YA. (1960). *Ocherki istorii klassovoj bor'by v SSSR v gody NEPa (1921–1937)* [Essays on the history of class struggle in the USSR in the NEP (1921-1937)]. Moscow: Gos. Izd. Politicheskoy literatury. 280 p. (In Russian).

15. SHubin, A.V. (2004). *Vozhdi i zagovorshchiki* [Leaders and conspirators]. Moscow: Veche. 400 p. (In Russian).

Вклад соавторов

Соавторство неделимое.

Co-authors' contribution

Co-authorship is indivisible.

Об авторах

Жаркой Михаил Эмильевич, кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права, Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Российская Федерация, e-mail: jarckoy@yandex.ru

Доильницын Алексей Борисович, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Российская Федерация, e-mail: uristigps77@mail.ru; interdep@igps.ru

Силуянова Наталия Михайловна, старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права, Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Российская Федерация, e-mail: sila76@mail.ru

About the authors

Mikhail E. Zharkoy, candidate of Historical Sciences, Associate Professor, associate professor of the Department of theory and history of state and law of the St. Petersburg University State fire service of EMERCOM of Russia, Saint Petersburg, Russian Federation, e-mail: jarckoy@yandex.ru

Alexey B. Doil'nitsyn, Cand. Sci (Law), associate professor of the Department of theory and history of state and law of the St. Petersburg University State fire service of EMERCOM of Russia, Saint Petersburg, Russian Federation, e-mail: uristigps77@mail.ru; inter-dep@igps.ru

Natalia M. Siluyanova, senior lecturer of the Department of theory and history of state and law of the St. Petersburg University State fire service of EMERCOM of Russia, Saint Petersburg, Russian Federation, e-mail: sila76@mail.ru

Поступила в редакцию: 31.03.2021

Received: 31 March 2021

Принята к публикации: 27.05.2021

Accepted: 27 May 2021

Опубликована: 29.06.2021

Published: 29 June 2021

УДК / UDC 340.13

DOI 10.35231/18136230_2021_2_53

Понятие и сущность нетипичного правотворчества: теоретико-правовой анализ

Е. Н. Минченков

*Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина,
Санкт-Петербург, Российская Федерация*

В работе проводится анализ нетипичного правотворчества на основании позиций существующей юридической доктрины. Дается авторское понятие нетипичного правотворчества.

Раскрывается сущность нетипичного правотворчества с точки зрения нетипичных источников права и нормативно-правовых актов, «типичных» для отечественной системы права, но имеющих процедурные, содержательные и юридико-технические особенности.

Делается вывод о том, что нетипичное правотворчество является самостоятельным правовым феноменом, изучение которого требует всестороннего обсуждения и обстоятельных исследований, в том числе на основе научных достижений в области познания нетипичных источников российского права.

Ключевые слова: правотворчество, нормотворчество, правообразование, нетипичность, нетипичное правотворчество, нетипичное нормотворчество, нетипичные источники права.

Для цитирования: Минченков Е.Н. Понятие и сущность нетипичного правотворчества: теоретико-правовой анализ // Ленинградский юридический журнал. 2021. № 2 (64). С. 53–64. DOI 10.35231/18136230_2021_2_53

The concept and essence of atypical lawmaking: theoretical and legal analysis

Egor N. Minchenkov

*Pushkin Leningrad State University,
Saint Petersburg, Russian Federation*

The article analyzes atypical lawmaking based on the positions of the existing legal doctrine. The author's concept of atypical lawmaking is given.

The essence of atypical lawmaking is revealed from the point of view of atypical sources of law and normative legal acts "typical" for the domestic legal system, but having procedural, substantive and legal and technical features.

It is concluded that atypical lawmaking is an independent legal phenomenon, the study of which requires comprehensive discussion and detailed research, including on the basis of scientific achievements in the field of knowledge of atypical sources of Russian law.

Key words: law-making, rule-making, atypical, atypical law-making, atypical rule-making, atypical sources of law.

For citation: Minchenkov, E.N. (2021). Ponyatie i sushchnost' netipichnogo pravotvorchestva: teoretiko-pravovoj analiz [The concept and essence of atypical lawmaking: theoretical and legal analysis]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 2 (64). pp. 53–64. DOI 10.35231/18136230_2021_2_53 (In Russian).

Введение

Проблемы теоретического осознания юридической природы источников позитивного права издавна входят в сферу научных интересов отечественных правоведов. Особенно актуальной является тема нетипичных для России форм права. Исследованием правовых обычаев, прецедентов, индивидуальных договоров, правовой доктрины, как специфического источника права, на разных временных этапах занималось внушительное количество теоретиков-классиков. Так, в дореволюционной российской науке эти вопросы изучали Е.В. Васьковский, Г.В. Демченко, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, Д.И. Мейер, П.И. Новгородцев, И.А. Покровский, Н.С. Таганцев, Н.Е. Чижов¹. В советский период более глубоко изучались традиционные источники права, такие как закон и подзаконный акт. Выявлялась их правовая природа, а также системные связи, логика правового регулирования, иерархия и отличие от иных нормативно-правовых актов².

¹ См. Васьковский Е.В. Учение о толковании и применении гражданских законов. Одесса, 1901; Демченко Г.В. Судебный прецедент. Варшава, 1903; Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб., 1894; Лазаревский Н.И. Судебная и административная практика как источник права // Вестн. гражданского права. 1916. № 1. С. 12–38; Мейер Д.И. Избранные произведения по гражданскому праву. М., 2003; Покровский И.А. Гражданский суд и закон. Проблема их взаимоотношения. Киев, 1905; Он же. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 89–105; Чижов Н.Е. Источник и формы права. Варшава, 1878.

² См. Васильев А.М. Нормативные акты советского социалистического государства. М., 1955; Шебанов А.Ф. Форма советского права. М., 1968; Мицкевич А.В. Акты высших органов Советского государства. Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР. М., 1967; Самощенко И.С. Некоторые вопросы учения о нормативных актах социалистического государства // Правоведение. 1969. № 3. С. 26–33; Алексеев С.С. Проблемы теории права. Свердловск, 1973. Т. 2; Поленина С.В. Теоретические проблемы советского законодательства. М., 1979; Система советского законодательства / отв. ред. И.С. Самощенко. М., 1980; Зивс С.Л. Источники права. М., 1981; Тихомиров Ю.А. Теория закона. М., 1982; Васильев Р.Ф. Акты управления (значение, проблемы исследования, понятие). М., 1987; Лукьянова Е.А. Закон как источник советского государственного права. М., 1988.

В 90-е гг. XX в. теоретико-правовые исследования в области источников позитивного права дополнились новыми взглядами и направлениями с помощью интеграции в правовую систему России общепризнанных норм права и принципов международного права, переосмысления роли частного права, возникновения конституционного правосудия, масштабных политических и правовых реформ. Перечисленные объективные причины подтолкнули к активному исследованию новых и малопонятных для отечественной правовой системы России источников позитивного права.

Проблемное поле нетипичного правотворчества

По мере анализа нетипичных источников права в юридической доктрине, на наш взгляд, остались без внимания процедурные вопросы появления и легитимации тех самых нетипичных источников российского права и вопросы переосмысления юридической сущности и правового потенциала субъектов правотворчества в существующей системе права России. Так, в контексте правотворческой деятельности традиционно изучаются вопросы понятия правотворчества, его виды, сущность, принципы, субъекты, законотворческий и нормотворческий процесс. Вместе с тем в теории права не раскрыт достаточно большой массив вопросов, которые опосредует правотворческая деятельность:

- не сложилось единого понимания и концептуального исследования проблем периодизации правотворческой деятельности с учётом специфики субъектов этой деятельности на разных исторических этапах;

- критически скудный объём исследований, посвященных доктринальному правотворчеству, президентскому правотворчеству (особенно в период с 2010-2021 гг.), судебному нормотворчеству в контексте последних решений Конституционного суда РФ и Верховного суда РФ;

- в доктрине однозначно не сформулированы понятие нетипичного правотворчества, его сущность и социальная обусловленность. В том числе нет критериев отличия «типичного» от «нетипичного» по какой-либо классификации;

- не сформулированы принципы и юридическая техника нетипичного правотворчества;

- не проведен анализ нетипичного правотворчества и проблем так называемого «опережающего» правового регулирования на основании метода научного синтеза.

Более того на сегодняшний день нетипичное правотворчество и изменение текущего фактического статуса некоторых элементов системы права (например, трансформация регулятивной роли указов Президента РФ или выстраивание правотворчества и правоприменения в соответствии с ведомственными актами Роспотребнадзора в части соблюдения противоэпидемиологического режима) являются темами актуальными не только в теории, но и на практике. По нашему мнению, такой большой спектральный разброс доктринальных тем, связанных с нетипичностью в правотворчестве, говорит о необходимости системных правовых исследований в указанной области, началом которых должен стать анализ понятия нетипичного правотворчества.

Понятие нетипичного правотворчества

Рассмотрим и проанализируем сложившиеся доктринальные подходы к нетипичному правотворчеству.

А.В. Малько и Я.В. Гайворонская отмечают, что «в последнее десятилетие появилось множество документов нетипичной правовой природы – концепции, доктрины, программы, прогнозы развития и т. д.¹ Данные документы не предоставляют субъективных прав, не налагают юридических обязанностей и не определяют мер юридической ответственности; они не изменяют правового статуса субъектов и не являются основанием для возникновения, изменения или прекращения правоотношений; иными словами, юридических последствий они не имеют. Следовательно, на основе сформулированных выше признаков данные документы нельзя признать правовыми актами. Однако с учетом специфики указанных документов такой вывод является неверным» [5, с. 8–9]. Для формулировки нетипичности правовой природы концепций, доктрин, программ, прогнозов развития авторы выдвигают тезис о ненормативном характере таких правовых актов, который сами опровергают. Иными словами, выделяется неоднозначный характер такого правотворчества: с одной стороны, по первым перечисленным признакам такие акты нельзя отнести к

¹ Например: Указ Президента Российской Федерации от 5.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики»; Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» и т. д.

нормативным и, соответственно, нельзя считать результатом правотворчества, с другой стороны – процедура принятия таких актов и субъект, принимающий акт такого вида, позволяют обоснованно относить такие документы к результатам правотворчества.

В труде «Нормотворческая юридическая техника» под редакцией Н.А. Власенко указывается, что «в правотворческой практике существуют постоянные элементы строения нормативного правового документа. Хотя и они не всегда имеют место, например, нетипичны в этом плане законопроекты и проекты нормативных документов о внесении изменений и дополнений в действующие акты. Такие проекты имеют своеобразную структуру, самостоятельную логику, что предопределено их функциями в правовом регулировании. Однако большинство проектов нормативных правовых актов подчиняется общим закономерностям структурирования текста» [6]. Таким образом упоминается нетипичный характер и некоторых законодательных актов.

А.С. Домченко пишет, что «в наиболее адекватном понимании о пределах административного нормотворчества в смысле сдержек можно говорить лишь применительно к ординарным ситуациям нормирования (в отсутствие кризисов и угроз, коренной смены стратегии, в том числе в сторону развития). Действительно, чрезвычайная ситуация меняет структуру законодательства¹: экстраординарные акты в данном контексте начинают демонстрировать не только новое содержание, но и новую форму. Например, акты главы государства и ведомств постепенно заменяют законодательство, неспособное эффективно регулировать общественные отношения в условиях пандемии COVID-19. Указанные акты в своей совокупности (реже – дискретно) образуют совершенно новый стандарт деятельности (новую норму публичного управления, понимаемую исключительно системно). Форма акта в таком случае и является главным ограничителем – пределом административного нормотворчества» [2]. В

¹ В данном контексте справедлива позиция Д.В. Осинцева и О.В. Соболева, которые указывают: «Внешняя форма выражения инструментов правовой регламентации традиционно считается базовым элементом самостоятельной отрасли права. Однако представляется, что классический подход, устанавливающий универсальную систему источников права, играет лишь описательную роль без учета функционального потенциала отдельно взятой отрасли» (Осинцев Д.В., Соболев О.В. Источники административного права // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер.: Право. 2016. Т. 16. № 4. С. 109).

данном случае автор, в отличие от А.В. Малько и Я.В. Гайворонской, достаточно подробно остановился на сущности нетипичного правотворчества с точки зрения административного нормотворчества и объяснил его как результат реакции на нетипичные объективные ситуации в общественных отношениях.

А.С. Рясина в аннотации к своей статье об оценочных категориях в российском праве замечает, что «Предметом исследования выступают нормы законодательства, содержащие оценочные категории, рассматриваемые как структурные элементы правотворческой и правореализационной техники применительно к российской правовой доктрине и современной юридической практике. Автор исследует оценочные категории, которые используются при конструировании норм частных и публичных отраслей права и находят свое выражение в форме нетипичных нормативных построений и предписаний (правовых презумпций, нормативных обобщений, принципов, общих оговорок); закрепляются в гипотезах, диспозициях и санкциях статей» [8]. Автор упоминает нетипичные нормативные построения как часть правотворческой техники, что позволяет говорить о нетипичном характере правотворчества в некоторых областях.

В.В. Тарасенко упоминает нетипичное правотворчество в отраслевом контексте, приводя пример уголовно-правовой презумпции как «нетипичного средства правотворческой техники, представляющего собой устоявшуюся уголовно-правовую конструкцию, сущность которой является одним из главных показателей совершенства отрасли уголовного права. Необходимость в использовании такого средства обусловлена внутренними особенностями права как нормативного регулятора общественных отношений, а именно такого свойства права, как формальная определенность. Правильное применение уголовно-правовой презумпции позволяет избежать правовых коллизий, облегчить работу правоприменителя, сделать ее более результативной, тем самым обеспечивая одну из основных функций государства – защиту прав и законных интересов граждан. Однако правильное использование данного средства правотворческой техники должно основываться на научно обоснованных положениях» [9].

С точки зрения судебного нормотворчества как одного из видов нетипичного правотворчества рассмотрим позиции М.В. Кучина и Р.Д. Гребнева. М.В. Кучин приводит зарубежный пример и замечает, что «судебное

нормотворчество в различных государствах романо-германской правовой семьи оценивается неоднозначно. Так, несмотря на отрицательное отношение представителей французской юридической доктрины к нормотворческой функции суда в целом, на практике, напротив, отмечается активная деятельность высших судебных инстанций (Конституционный и Государственный советы, Кассационный суд) в этом направлении [7, с. 15]. В ряде европейских государств, чьи правовые порядки относятся к континентальной системе, судебное *нормотворчество* воспринимается весьма благосклонно. Например, в правовой системе Дании создание судами правовых норм допускается без каких-либо оговорок [10, р. 17]» [4]. В данном примере автор указывает, что в зарубежной правовой мысли сложилось негативное отношение к судебному нормотворчеству в странах романо-германской правовой семьи. Однако на практике такое нормотворчество присутствует, что оставляет возможность относить виды такого нормотворчества к нетипичному и продолжать дальнейшее исследование самой юридической техники нетипичного правотворчества.

Р.Д. Гребнев апеллирует к отечественному опыту и пишет, что «В современной российской правовой действительности вполне назрел вопрос: не пришло ли время для "более самостоятельной и более творческой роли" судов в Российской Федерации? По смелому мнению некоторых исследователей, в современной России возникает необходимость нового реформаторского шага: во-первых, к признанию судебных прецедентов источниками права, во-вторых, к пересмотру правовой природы судебной власти и признанию за судами не только функции правоприменения (основными правоприменителями сегодня являются именно суды), но и в определенной степени функции правотворчества. Нам, в свою очередь, представляется обоснованным утверждать о существовании судебной политики, которая в определенном смысле является предтечей правотворчества» [1]. Отметим, что позицию автора по отношению к нетипичному судебному правотворчеству в России можно назвать сдержанной, так как исследователем не поддерживается тезис о судебном правотворчестве, но признается существование судебной политики как предпосылки становления судебного правотворчества.

Рассматривая правотворчество Президента РФ А.Д. Кадетова заключает, что «нормативные акты, издаваемые Президентом РФ, обладают специфическим статусом. С другими подзаконными актами их объеди-

няет требование об обязательном соответствии Конституции РФ и федеральным законам. В то же время указы Президента РФ могут быть направлены не на уточнение законодательных положений, а на создание абсолютно нового регулирования (т. е. быть направлены не только на исполнение закона, но и на восполнение пробела в законодательстве). Конституционный Суд РФ признал не противоречащим Конституции РФ «издание Президентом России указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции РФ и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается до принятия соответствующих законодательных актов»¹. Таким образом, Президент РФ вправе осуществлять так называемое опережающее правотворчество в целях регулирования вопросов, не регламентированных законодательством» [3]. Автор обосновывает специфический статус указов Президента РФ и упоминает опережающее правотворчество, которое, по нашему мнению, относится к нетипичному правотворчеству.

Обозрев различные подходы к нетипичному правотворчеству и принимая во внимание контекст правовой системы России, в котором нетипичное правотворчество нами исследуется, мы можем сделать вывод, что нетипичное правотворчество – это процесс формализации различных источников российского права, в том числе не характерных для отечественной национально-правовой системы, с целью официального выражения юридических норм, фактически регулирующих общественные отношения.

Сущность нетипичного правотворчества

Сама сущность нетипичного правотворчества, по нашему мнению, имеет дуалистический характер.

С одной стороны, нетипичное правотворчество семантически отсылает к чему-то, что выходит за пределы образца, принятого для определенной системы явлений. В системе правовых явлений типичное – нечто

¹ См. Постановление Конституционного суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом».

среднее, нормальное¹. Очевидно, что признание доктрины или судебной практики в качестве источника права радикально отличается от воззрений на нормативно-правовой акт как форму права. Закон традиционно считается типичным источником права романо-германской правовой семьи, таким образом, его сравнение с доктриной или судебной практикой позволяет использовать термин «нетипичность» по отношению к последним. В таком случае сущность нетипичного правотворчества – легализация нетипичных источников права для инкорпорирования в отечественную систему правового регулирования.

С другой стороны, нам представляется обоснованным тезис, что нетипичное правотворчество не только легализует нечто формально-юридически нетипичное. В системе права РФ каждый источник права имеет своё место в классификации по юридической силе и обладает собственной регулятивной целью. Так, Конституция РФ декларирует права человека, определяет обязанности гражданина, провозглашает основы конституционного строя и др. Федеральные законы раскрывают содержание Конституции РФ, реализуя весь потенциал нормативно-правового регулирования и устанавливая конкретные правила поведения. Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ уточняют процедурные вопросы, затрагиваемые в федеральных законах, и направлены на регламентацию узкого спектра или части общественных отношений. При этом за последнее время на практике появилось большое количество случаев специфического правотворчества Президента РФ, регулятивный смысл и цель которого во многом совпадает с законотворчеством. Такая ситуация сложилась ввиду нестандартных объективных причин, связанных с пандемией COVID-19. В качестве примера приведем Указ Президента РФ от 23 апреля 2021 г. № 242 «Об установлении на территории Российской Федерации нерабочих дней в мае 2021 года»², которым устанавливаются нерабочие оплачиваемые дни. Дефиниция «нерабочий оплачиваемый день» отсутствует в Трудовом кодексе РФ и иных нормативно-правовых актах. По этой причине при расчете аванса и заработной

¹ Понятие «нетипичное» в различных аспектах использовалось в отечественной юриспруденции (Ойгензихт В.А. Нетипичные договорные отношения в гражданском праве. Душанбе, 1984; Чиркин В.Е. Нетипичные формы правления в современном государстве // Государство и право. 1994. № 1. С. 109–115; Писчиков В.А. Смешанные и нетипичные договоры в гражданском праве России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004).

² Российская газета. 26.04.2021. № 89.

платы работодатели руководствовались нормативно-правовым актом меньшей юридической силы (Указ Президента РФ) по отношению к нормативно-правовому акту большей юридической силы (Закон, Трудовой кодекс РФ). Отдельно скажем, что существует ряд иных Указов Президента РФ до 2020 г., юридическая сила и цель которых сложно различима по смыслу с федеральными законами¹. Такая ситуация, по нашему мнению, считается ярким примером нетипичного правотворчества не только в смысле нетипичности субъекта (согласно Конституции РФ, президент вправе издавать указы и распоряжения), а в смысле нетипичности соотношения:

- 1) содержания нормативно-правового акта;
- 2) субъекта, принявшего нормативно-правовой акт;
- 3) юридической силы принятого нормативно-правового акта;
- 4) практики фактического применения нормативно-правового акта.

Заключение

В заключение статьи сделаем следующий вывод. Нетипичное правотворчество является самостоятельным правовым феноменом, изучение которого требует всестороннего обсуждения и обстоятельных исследований в том числе на основе научных достижений в области познания нетипичных источников российского права. Нетипичное правотворчество – это процесс формализации различных источников российского права, в том числе не характерных для отечественной национально-правовой системы, с целью официального выражения юридических норм, фактически регулирующих общественные отношения. Сущность нетипичного правотворчества носит дуалистический характер и сводится не только к процедурному оформлению нетипичных источников права, но и к специфике принятия, содержания, юридической силы и практики применения нормативно-правовых актов.

¹ См., например: Указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» // СЗ РФ от 14.10.2019. № 41. Ст. 5700; Указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ от 12.12.2016. № 50. Ст. 7074.; Указ Президента РФ от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона “О противодействии коррупции”» // СЗ РФ от 08.04.2013. № 14. Ст. 1670.

В дальнейшем интересно более подробное глубокое теоретико-правовое исследование понятия нетипичного правотворчества, а также его признаков, принципов и юридической техники.

Список литературы

1. Гребнев Р.Д. Роль и место судебных актов в правотворческом процессе // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2020. № 2. С. 23–35.
2. Домченко А.С. Пределы административного нормотворчества // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2020. № 4. С. 17–24.
3. Кадетова А.Д. Органы исполнительной власти Российской Федерации в системе субъектов правотворчества // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 6. С. 186–193.
4. Кучин М.В. Судебное нормотворчество: дискуссионные аспекты // Российский юридический журнал. 2016. № 3. С. 34–45.
5. Малько А.В., Гайворонская Я.В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 1. С. 4–25.
6. Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Власенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013. [Электронный ресурс]. URL: <https://internet.garant.ru/#/document/57733122/> (дата обращения: 19.05.2021).
7. Оськина И., Лупу А. Судебное правотворчество во Франции // ЭЖ-Юрист. 2013. № 7. С. 15.
8. Рясина А.С. Оценочные категории в российском праве: современные подходы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 3. [Электронный ресурс]. URL: <https://internet.garant.ru/#/document/57466563/> (дата обращения: 19.05.2021).
9. Тарасенко В.В. К вопросу о роли уголовно-правовой презумпции при конструировании института условно-досрочного освобождения от отбывания наказания (ст. 79 УК РФ) // Гражданин и право. 2020. № 9. [Электронный ресурс]. URL: <https://internet.garant.ru/#/document/77339272/> (дата обращения: 19.05.2021).
10. Gomard B.A. Programme of Legal Policy on Judge-made Law // *Scandinavian Studies in Law*. 1988. Vol. 32. P. 17.

References

1. Grebnev, R.D. (2020). Rol' i mesto sudebnyh aktov v pravotvorcheskom processe [Role and place of judicial acts in the law-making process]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya – Journal of foreign legislation and comparative law*. No 2. pp. 23–35. (In Russian).
2. Domchenko, A.S. (2020). Predely administrativnogo normotvorchestva [Limits of administrative rulemaking]. *Elektronnoe prilozhenie k Rossijskomu yuridicheskomu zhurnalu – Electronic appendix to the Russian Legal Journal*. No 4. pp. 17–24. (In Russian).
3. Kadetova, A.D. (2019). Organy ispolnitel'noj vlasti Rossijskoj Federacii v sisteme sub"ektov pravotvorchestva [Executive authorities of the Russian Federation in the system of subjects of law-making]. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYUA) – Bulletin of the University named after O.E. Kutafin (Moscow State University)*. No 6. pp. 186–193. (In Russian).
4. Kuchin, M.V. (2016). Sudebnoe normotvorchestvo: diskussionnye aspekty [Judicial rulemaking: discussion aspects]. *Rossijskij yuridicheskij zhurnal – Russian legal journal*. No 3. pp. 34–45. (In Russian).

5. Mal'ko, A.V., Gajvoronskaya, YA.V. (2018). Doktrinal'nye akty kak osnovnoj instrument pravovoj politiki [Doctrinal acts as the main instrument of legal policy]. *Pravo. Zhurnal Vysshej shkoly ekonomiki – Law. Journal of the Higher School of Economics*. No 1. pp. 4–25. (In Russian).

6. Normotvorcheskaya yuridicheskaya tekhnika [Norm-making legal technique]. (2013). pod red. N.A. Vlasenko. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve RF. URL: <https://internet.garant.ru/#/document/57733122/> (In Russian).

7. Os'kina, I., Lupu, A. (2013). Sudebnoe pravotvorchestvo vo Francii [Judicial law-making in France]. *EZH-YURist – EJ-Lawyer*. No 7. pp. 15. (In Russian).

8. Ryasina, A.S. (2015). Ocenochnye kategorii v rossijskom prave: sovremennye podhody [Evaluation categories in Russian law: modern approaches]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava – Current problems of Russian law*. No 3. URL: <https://internet.garant.ru/#/document/57466563/> (In Russian).

9. Tarasenko, V.V. (2020). K voprosu o roli ugovovno-pravovoj prezumpcii pri konstruirovanii instituta uslovno-dosrochnogo osvobozhdeniya ot otbyvaniya nakazaniya (st. 79 UK RF) [On the role of the criminal presumption in the design of the institution of parole from serving a sentence (Article 79 of the Criminal Code of the Russian Federation)]. *Grazhdanin i pravo – Citizen and law*. No 9. URL: <https://internet.garant.ru/#/document/77339272/> (In Russian).

10. Gomard, B.A. (1988). Programme of Legal Policy on Judge-made Law. *Scandinavian Studies in Law*. Vol. 32. P. 17.

Об авторе

Минченков Егор Николаевич, ассистент кафедры теории и истории государства и права, Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина, Санкт-Петербург, Российская Федерация, ORCID ID: 0000-0002-7828-7254, e-mail: egorminch96@yandex.ru

About the author

Egor N. Minchenkov, assistant of the Department of Theory and History of State and Law, Pushkin Leningrad State University, Saint Petersburg, Russian Federation, ORCID ID: 0000-0002-7828-7254, e-mail: egorminch96@yandex.ru

Поступила в редакцию: 20.05.2021

Received: 20 May 2021

Принята к публикации: 27.05.2021

Accepted: 27 May 2021

Опубликована: 29.06.2021

Published: 29 June 2021

УДК / UDC 343.1 (091) (470) "1669/1679"
DOI 10.35231/18136230_2021_2_65

Уголовные процедуры в России 1669–1679 гг.: развитие и новации

К. В. Петров

*Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина,
Санкт-Петербург, Российская Федерация*

Процессуальное право в России XVII в. трансформировалось в структуру самостоятельного судебного процесса и определения наказания. В 1669 г. вносятся существенные изменения в 21 главу Соборного уложения 1649 г.

В статье дается характеристика указанных изменений; показывается процесс трансформации компетенции губных органов власти – основного института того времени, направленного на пресечение уголовной преступности на территории государства. Раскрывается характер изменений в процедурах применения средств доказывания при общей неразработанности правовой системы; рассматривается институт следователя; усиление роли очевидцев преступления; расширены составы убийства.

Процессуальные процедуры были направлены на получение собственного признания. Правила использования средств доказывания при совершении татьбы и убийства, и разбоя, отличались. Это следует связывать с иным пониманием слова «разбой», нежели в современном праве.

Ключевые слова: дореволюционная Россия, XVII в. судебный процесс, процессуальное право, доказательства.

Для цитирования: Петров К.В. Уголовные процедуры в России 1669–1679 гг.: развитие и новации // Ленинградский юридический журнал. 2021. № 2 (64). С. 65–79. DOI 10.35231/18136230_2021_2_65

Criminal procedures in Russia 1669–1679: development and innovations

Konstantin V. Petrov

*Pushkin Leningrad State University,
Saint Petersburg, Russian Federation*

Procedural law in Russia of the 17th century was transformed into the structure of an independent judicial process and the imposition of punishment. In 1669, significant changes were made to Chapter 21 of the Council Code of 1649. The article describes these changes;

shows the process of transformation of the competence of the labial authorities - the main institution of that time, aimed at the suppression of criminal crime in the territory of the state. It reveals the nature of changes in the procedures for the use of evidence when the legal system is not fully developed. In the period between 1669–1679 the institute of the investigator was introduced; the importance of eyewitnesses to the crime was increased; formal components of a homicide have been expanded. Procedural practices were aimed at obtaining their own recognition. The rules for the use of means of evidence in committing "tatba" and killing, and robbery, differed. This should be related to a different understanding of "robbery", rather than in modern law.

Key words: pre-revolutionary Russia in the 17th century; judicial trial; criminal and civil proceedings; punishment; adjective law; legal system.

For citation: Petrov, K. V. (2021) Ugolovnye procedury v Rossii 1669–1679 gg.: razvitie i novacii [Criminal procedures in Russia 1669–1679: development and innovations] *Leningradskij juridicheskij zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 2 (64). pp. 65–79. DOI 10.35231/18136230_2021_2_65 (In Russian).

Введение

22 января 1669 (7177) г. на заседании Боярской думы во главе с царем Алексеем Михайловичем, были приняты два важных правовых акта: Новоуказные статьи о татевных, разбойных и убийственных делах (далее: Новоуказные статьи¹ и в тот же день в присутствии Освященного собора и патриархов Паисия Александрийского, Макария Антиохийского и Иоасафа Московского были приняты Статьи «О следствии, суде и наказании людей духовного чина, которые объявятся в церковных, или в мирских татьбах, разбоях в делании фальшивой монеты и в убийствах»².

Указанными актами были внесены изменения в XXI и XXII главы Соборного уложения 1649 г. (далее: СУ-21 и СУ-22). Особенность юридической техники XVII в., нашедшая свое отражение в тексте актов, позволяет назвать их, скорее, новыми редакциями глав Соборного уложения 1649 г., поскольку они содержат текст статей всех двух глав в новой формулировке.

Целью статьи является установление новаций, внесенных Новоуказными статьями в нормы СУ-21, определяющие компетенцию губных органов и регламентирующие процессуальные институты. Будет также предпринята попытка оценить значение нововведений с точки зрения эффективности и оптимальности процедур, направленных на

¹ Публ.: Полное собрание законов Российской империи. 1-е собрание. Т. 1. № 431. С. 774–800 (В издании ПСЗ номера 431 и 432 повторяются на с. 747 и далее).

² Публ.: Там же. № 432. С. 800–802.

установление фактических обстоятельств преступлений. Верхняя хронологическая граница определена принятием Указа 1679 г., упразднившего институт губных органов, и передавшего полномочия в рассмотрении уголовных преступлений в компетенцию воевод.

Реформирование губных органов власти

Новоуказные статьи состоят из четырех частей: первая непоименованная часть содержит шесть статей, вторая часть имеет заголовок «Статьи о татех» (ст. 7–16), третья часть – «Статьи о разбойных делах» (ст. 17–75), четвертая часть – «Статьи о убийственных делах» (ст. 76–108), последняя непоименованная часть включает в себя ст. 109–128.

Между тем в Уставной книге Разбойного приказа редакций 1616–1617 гг. и 1635–1648 гг., в Уложении 1649 г. и в Новоуказных статьях 1669 г. содержится немало казусов, подразумевающих или прямо упоминающих о приводе татей и разбойников в губную избу частными лицами (прежде всего истцами). В связи с этим нельзя не отметить и важной нормы, закрепленной в ст. 42 Уставной книги Разбойного приказа редакции 1616–1617 гг. (и воспроизведенной затем в ст. 31 гл. 21 Уложения 1649 г.), согласно которой истцу воспрещалось заключать мировое соглашение с находившимися под стражей обвиняемыми в разбое. Остается добавить, что даже дела по государственным преступлениям, процессы по знаменитому «слову и делу», и те почти неизменно начинались с «извета» – письменного или устного сообщения опять-таки частного лица [10]. В общем, как выразился С. А. Петровский, до XVIII в. в отечественном судопроизводстве «все основывалось на жалобах».

Анализ правовых актов XVI – XVII вв. заставляет считать единым комплексом норм, который условно можно назвать «губным правом», процессуальные и материальные нормы права, регулирующие правоотношения, связанные с розыском, следствием, наказанием лиц, ответственных за тяжкие («лихие») преступления; а также исполнения решений по указанным делам и отношения, регулирующие деятельность уполномоченных на это органов власти и должностных лиц, включая внутриорганизационные отношения (состав губной избы, правила из избрания и утверждения должностных лиц), в том числе вопросы охраны и обеспечения «татинных» тюрем. Иначе говоря, современное понимание процессуального права значительно уже понятия «губное право».

В связи с этим не будет неожиданностью то, что первые семь статей СУ-21 и шесть статей Новоуказных статей содержат нормы о компетентных органах власти и должностных лицах. Центральным органом власти, обладавшим высшей (после царя и боярской думы) компетенцией в сфере «губного права», оставался Разбойный приказ. Вместе с тем в Новоуказные статьи не вошла ст. 2 СУ-21, в соответствии с которой «лихие дела», совершаемые на территории Москвы (без московского уезда), были подведомственны Земскому приказу («земский двор»). В настоящее время нет достаточных данных для того, чтобы сделать однозначный вывод о том, сохранил ли Земский приказ свою компетенцию на территории Москвы или нет.

В соответствии со ст. 3, 4, 6 СУ-21 выборные губные старосты в уездах страны были непосредственно подчинены Разбойному приказу, действовали на основании губных наказов («наказных памятей»), получаемых ими в Разбойном приказе. Здесь же в приказе они приводились «ко кресту по записи»; здесь же рассматривались иски губных старост и должностных лиц губного аппарата. Соответственно компетенция воевод тех уездов, в которых были созданы губные избы, была не столь полномочной, нежели компетенции воевод в уездах, где губных органов власти не существовало. Наряду с целовальниками в состав губных изб входили губные целовальники, губные подьячие и выборные тюремные сторожа. Несмотря на то что аппарат губной избы подчинялся губным старостам, «ко кресту» их приводил воевода в присутствии губного старосты.

Новоуказные статьи (ст. 3) внесли в структуру органов губной власти существенные изменения.

Во-первых, губные старосты были подчинены сыщикам. Последние должны были приводить губных старост и губных подьячих «к вере» «по чиновной книге», взимать с них и присылать в Разбойный приказ пошлины в размере: 1 рубль – со старосты и полтина – с подьячего.¹ При этом губной наказ («наказные памяти») старосты получали по-прежнему из Разбойного приказа «за дьячьей приписью». До момента получения наказных памятей губные старосты должны были подчиняться сыщикам «без ослушанья»).

¹ В XXI главе Соборного уложения нет нормы о пошлине и ее размере; она помещена в составе ст. 66 главы XVIII Соборного уложения: «А которые государевы грамоты даны будут губным старостам и городовым прикащиком, что им быти в городех в губных старостах, или кому велено быти на приказе, и с тех грамот имати печатных пошлин по рублю с человека».

Во-вторых, сыщикам вменялось в обязанность (ст. 5) рассматривать иски всех должностных лиц губного аппарата: старост, подьячих, сторожей.

В-третьих, упразднялись целовальники.

В-четвертых, менялся порядок формирования тюремных сторожей: вместо выборных, норма ст. 3 Новоуказных статей предписывала нанимать двух сторожей с поручительством «добрых людей» и приводить их «к вере» сыщикам. Изменения порядка комплектования сторожей к моменту «издания» Новоуказных статей было опробовано в отношении «московских больших тюрем». В соответствии с указом от 6 марта 1666 (7174) г., переданном в приказной записи, выборные целовальники и сторожи заменялись восьмью наемными сторожами из числа людей с незапятнанной репутацией («добрых людей») при наличии серьезного поручительства («крепких порук»). Договор найма заключался на год и оплачивался Разбойным приказом при наличии письменного поручительства («поручных записей»)¹.

В-пятых, наряду со сторожами, охрана тюрем возлагалась также на стрельцов. В связи с этим обстоятельством следует указать на то, что городовые стрельцы подчинялись стрелецкому голове, входившему в состав съезжей (воеводской) избы, подчиняясь тем самым воеводе. В вопросах материального, денежного и иного обеспечения, и в судебном отношении стрельцы находились в сфере ответственности Стрелецкого приказа.

В-шестых, по ст. 7 СУ-21, в случае обвинений губного старосты, контроль за его действиями по конкретному делу должен осуществлять губной староста из другого города. Статья 7 Новоуказных статей предписывала, что «указ о том» должны «чинить» сыщики. СУ не регламентировался данный вопрос; предполагалось, что он остается на усмотрение Разбойного приказа в порядке дискреционных полномочий.

Средства (способы) доказывания в губном процессе

Новоуказные статьи предписывают применение следующих средств доказывания:

1) «расспрос» – допрос с целью получения информации по существу обвинения;

¹ ПСЗ РИ. 1-е собр. Т. 1. № 384. С. 635.

2) «расспрос с пристрастием» – допрос с целью получения информации по существу обвинения с применением средств устрашения;

3) «пытка». Судя по тексту правовых актов, в том числе Новоуказных статей, «пытка» рассматривалась не столько как приемы понуждения к даче показаний по делу, сколько в качестве самих полученных показаний.

При этом ст. 8 Новоуказных статей запрещает применение пытки без «явных улик». Однако в Новоуказных статьях отсутствуют нормы, регулирующие применение «пытки». Этот пробел был устранен принятием «Боярского приговора» от 23 октября 1673 (7182) г. В соответствии с ним, при наличии иных доказательств, к татям пытка применяется следующим образом: «пытать трижды и огнем жечь, а в первой пытке дать им восемьдесят ударов без спуска, а в другие сто дватцать, а в третье сто пятьдесят». В случае если преступники пойманы с «поличным или по челобитью истцов», пытка к ним применяется в другой форме: «пытать трожды: ... первой пытке дать им пятьдесят ударов без спуска, и другая восемьдесят, а в третье сто ударов»¹.

5) «довод» – сообщение о лице, совершившем преступление, и/или обстоятельствах преступления;

6) «очная ставка» – одновременный допрос обвиняемого и «доводчика»;

7) «порука» – поручительство иных лиц. С. П. Никонов рассматривал «поруку» лишь как средство обеспечения обязанностей «административного и государственного характера» при недоказанности обвинения [2, с. 49]. Представляется, что в данном случае «порука» являлась средством, подтверждающим полученные сведения о личности преступника.

8) «поличное» – похищенное имущество, находящееся в фактическом владении преступника. А. А. Рожнов отмечает, что в Уложении 1649 г. и Новоуказных статьях «татьба с поличным и без него уже не различаются» [4, с. 41]. Вероятно, он прав, если имел в виду материальный состав татьбы как преступного деяния. Однако как средство доказывания «поличное» широко использовалось как в Уложении, так и в Новоуказных статьях. Правда, в Новоуказные статьи не попала норма ст. 88 Уложения о материальной ответственности родственников преступника, в случае если они знали о похищенном имуществе, и при этом если «поличное»

¹ ПСЗ РИ. 1-е собр. Т. 1. № 561. С. 945.

изъяли в доме преступника. При отсутствии средств для уплаты иска потерпевшего, родственников преступника полагалось «выдать головой» по расчету за год женскому полу «по полутретья рубли»¹;

9) «обыск» («повальный обыск») – опрос населения о личности преступника и совершенных им преступлениях. Дореволюционные юристы утверждали, что именно в Новоуказных статьях «повальный обыск» окончательно приобретает характер особого «судебного доказательства» [6, с. 136–137].

Процедура проведения обыска

Помимо того, что «обыск» рассматривался как средство доказывания, он представлял собой процедуру, детализация которой была проведена в ст. 28 Новоуказных статей. По существу, «обыск» представлял собой опрос жителей определенной местности по поводу конкретного лица, либо обстоятельствах преступления. Территориально опрос проводился «до 20 и больше верст от места». Опрашивались лица всех сословий, за исключением представителей духовенства (церковнослужители и священнослужители) – их опрос осуществлялся в соответствии с процессуальной подсудностью («духовными судьями»), в соответствии с «памятью» должностных лиц, проводящих «обыск». В «обыске» не принимали участие глухие, немые, «бесные», малолетние, а также родные лица в отношении которого проводится опрос, в том числе его бывшие холопы или лица, работающие у него по найму («которые люди живут у кого в работе»).

Опрос каждого лица следовало проводить отдельно от других опрашиваемых. При этом полагалось вести запись сообщаемых сведений («обыскные речи»), которые должны быть подписаны опрашиваемыми. В случае их неграмотности подписи должны быть проставлены в их присутствии их духовным отцом либо иным доверенным лицом («кому они верят»). Нерусское население, которое уплачивает налоги пушниной («ясачные люди»), в случае их неграмотности вместо подписи должно писать «знамя» – индивидуально-родовой знак. Обыскные речи должны составляться отдельно для каждого сословия.

«Обыск» проводился специальными чиновниками – «сыщиками» («обыщниками»), которые действовали на основании «наказной памяти».

¹ Данная сумма равнялась месячному окладу переводчика Аптекарского приказа в 1642/43 г. (См.: Акты исторические. СПб., 1841. Т. 3. № 243. С. 401).

Запись «обыскных речей» велась подьячими. Подлежала фиксации лишь та информация участников «обыска», которым они были непосредственные очевидцы. Итоговая оценка показаний, полученных при проведении «обыска», устанавливалась в соответствии с мнением большинства участников «обыска».

Однако в случае если половина участников (но не более 15–20 чел.) укажет на лицо как на «доброе человека», а другая половина – как на «лихого человека», к данному лицу применяется «пытка». В случае если он будет «на себя с пытки в розбое говорити», его отпустить под поручительство тех, кто его «одобрил», признал «добрым человеком». Данное положение, закрепленное в ст. 34 Новоуказных статей, развивало норму ст. 42 СУ-21.

Новоуказные статьи впервые закрепили несколько составов преступлений при проведении «обыска», субъектами которых были как опрашиваемые участники «обыска», так и должностные лица, ответственные за его проведение; наказание зависело также от сословной принадлежности и примерного дохода опрашиваемых выборных лиц (старост, приказчиков). Мера наказания определялась в форме денежного штрафа, наказания кнутом, и взыскания убытков потерпевших. В случае если потерпевшие будут подвергнуты пытке, убытки подлежат взысканию в четырехкратном размере и взымается штраф за «безчестье» (по общему правилу, в размере годового дохода потерпевшего).

Формальные системы применения средств доказывания

Особенность допетровского права проявлялась в допетровском законодательстве, в том числе в Новоуказных статьях, в частности в том, что указанные выше средства доказывания должны быть применены по определенной формальной системе. Новоуказные статьи содержат разные юридические конструкции доказывания вины в зависимости от характера преступления и личности преступника: «татя» (а также «мошеника» (ст. 8), «при грабеже» (ст. 14)) и «разбойника».

Следует отметить, что под разбоем в ту эпоху понималось насильственное открытое хищение имущества, осуществленное в качестве промысла организованной группой при наличии руководителя с причинением вреда здоровью или без такового. Грабеж рассматривался как всякое насильственное действие в сфере имущественных отношений, и включал в себя татьбу. Видом «татьбы» было явное открытое хищение имущества

[8, с. 89]. Лишь во второй половине XVII в. постепенно из «татьбы» по признаку насилия начинает выделяться грабеж в современном понимании [8, с. 92]. Новейшие работы к данному выводу Д. Г. Тальберга ничего не добавляют, но вносят много спорного – например, утверждение о том, что «объективно-юридическое представление о преступном деянии было взято из греко-римского права»¹. Ю. В. Оспенников полагает, что уже в XII–XV вв. понимание грабежа почти совпадало с современным – как «открытое хищение имущества» без причинения вреда здоровью потерпевших [3, с. 317–318]. Утверждение Ю. В. Оспенникова подлежит обоснованию. Между тем не лишено оснований мнение А. Г. Манькова, полагавшего, что «законодательство рассматривало татьбу как промысел», т. е. татьба – хищение, совершаемое профессиональными преступниками [1, с. 189].

Новоуказные статьи предусматривали процедуру доказывания вины при совершении «татьбы» и убийства с определенной очередностью применения средств доказывания [11]:

1) получение сведений о лице, совершившем преступление, и/или обстоятельствах преступления («довод»);

2) допрос обвиняемого («расспрос»);

3) I вариант – в случае если обвиняемый сознался в преступлении («повинился»), следует «расспрос с пристрастием», далее – тюремное кратковременное заключение (две недели) [5, с. 43] с целью обнаружения «явных улик», после чего – вынесение решения по делу;

II вариант – в случае если обвиняемый не сознался в преступлении («заперся»), следует применение «пытки», далее – в случае если обвиняемый сознался в преступлении («повинился») в полном объеме, происходит вынесение решения по делу;

III вариант – если после применения «пытки» обвиняемый «повинился» в части предъявляемых преступлений, следует вновь – «расспрос с пристрастием», после чего кратковременное тюремное заключение (две недели) с целью обнаружения «явных улик». В зависимости от результатов последнего решение выносится по одной «татьбе», либо по всем предъявленным обвинениям.

В последнем варианте Новоуказные статьи (ст. 8) смягчают ответственность за первую татьбу (и первое мошенничество), устанавливая

¹ Токарчук Р. Е. Развитие форм хищения в уголовном законодательстве России XVII–XVIII веков: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 7–8.

иные, нежели СУ-21 (ст. 9) последствия доказанной татьбы до вынесения решения по ней. До 1669 г. вора с доказанной татьбой надлежало пытаться с целью получить данные об иных преступлениях (другой татьбе или убийстве). По Новоуказным статьям, в случае если он сам повинился «в татьбе в расспросе» без пытки, он подлежит допросу «с пристрастием, а не пытать», и временному досудебному содержанию в тюрьме в течение двух недель. Если в течение двух недель не будут обнаружены «челобитчики с явными уликами», следует наказание за первую кражу; если таковые обнаружатся – татя следует пытать с целью получения сведений о преступлениях [2].

При совершении убийства, вне зависимости от обстоятельств задержания преступника, к нему применялся «расспрос» с «пыткой».

Варианты доказывания вины разбойника с очередностью применения средств доказывания отличались:

I вариант – обвиняемый задержан после получения о нем как лице, совершавшем «разбой» («довод»): следует провести допрос обвиняемого («расспрос») с применением «пытки» с целью получения сведений об иных преступлениях. В данном случае Новоуказные статьи (ст. 17, 18, 19) повторяют нормы ст. 16–18 СУ-21.

В случае если «довод» осуществлялся двумя–тремя лицами («языками»), «пытка» не дала желаемого результата, а обвиняемый «бьет челом об обыске», следует провести повальный обыск. В случае «облихования» по результатам «обыска» следует принимать решение; если в результате «обыска» лицо не будет признано «лихим человеком», его следует отпустить под поручительство.

II вариант – обвиняемый задержан с «поличным» («изыманы на разбоях, или на станах»): следует провести допрос обвиняемого («расспрос») с применением «пытки» и «обыск» по месту жительства («около их житья»). В случае «облихования» по результатам «обыска» следует вновь применить «пытку» и либо принять решение по существу, либо отпустить под поручительство. В случае отсутствия данных о лице как о «лихом человеке» после «обыска», его следует отпустить под поручительство.

III вариант – обвиняемый задержан после «облихования», признания «лихим человеком» в результате проведения «обыска»: к лицу, признанному по результатам проведения «обыска» «лихим человеком», следует применить «пытку».

В случае если «облихованный» после «пытки» не признался, следует применять «очную ставку». Если в результате «очной ставки» «тот оговорный человек учнет бить челом об обыске», т. е. будет просить провести новый «обыск», следует провести «большой повальный обыск». В данном случае следует полагать, что обвиняемому представляется право поставить под сомнение результаты уже проведенного «обыска». В случае если «большой повальный обыск» не подтвердит результаты первого «обыска» обвиняемый подлежит освобождению под поручительство. Однако, если в результате «большого повального обыска», обвиняемый будет также признан «лихим человеком», к нему следует применить «пытку» до тех пор, пока не «учнет на себя и на товарищей своих в разбое говорить». На основании этих сведений следует принять решение по делу («чинить указ по делу»).

Процедуры, связанные с задержанием преступника

Несколько норм регулируют отношения, связанные с задержанием преступников потерпевшими или свидетелями. Общее правило для потерпевшего или сторонних людей заключалось в необходимости после задержания «татя», или убийцы – привести его «для записки» в приказ или иной орган власти, предварительно объявив о поимке «окольным людям». Причинение смерти татю во время задержания при сопротивлении со стороны «сторонних людей» или «погонщиков» (при погоне), или со стороны потерпевшего (в своем доме) не было наказуемым. Причем в этих случаях преступника все равно полагалось доставить в приказ вместе с «поличным» («что он покрал»). В случае нарушения указанного правила о доставлении задержанного преступника в приказ для «записи», задержавший подлежит наказанию – штрафу за оскорбление («безчестье») и нанесенные увечья. При этом задержавший сохраняет право иска к «татю», но иным порядком – «искать судом» [9].

Новоуказные статьи (ст. 7) сохраняют общее правило ст. 8 СУ-21, согласно которому частные лица, задержавшие и доставившие татя или разбойника в приказ или иной орган власти, находятся вне подозрений из-за показаний «приводных людей» – преступников. «Речи» приведенных преступников о преступлениях тех, кто их привел, не должны приниматься к рассмотрению, «чтоб всяким людям бесстрашно было воров имая, в губу приводить». Новоуказные статьи расширяют сферу действия

данной нормы, указывая на «язычную молву» товарищей преступников, которую также следовало игнорировать – «и той язычной молве не верить же» [11].

Следует отметить, что непресечение убийства человеком, у которого такая возможность была, наказывалась «заповедью». В отличие от ст. 15 СУ-21, которая предусматривала денежное взыскание в размере 50 к. на человека, ст. 14 Новоуказных статей устанавливает размер взыскания в зависимости от положения человека – от 20 до 50 р. с «чиновных людей», для «обычных людей» и «чиновных людей городских» предусматривалось наказание батогами, «мелких людей» – кнутом. Во всех прочих случаях за непоимку татя или разбойника, при наличии явной возможности, наказание было в два раза меньше.

Выводы

А. Г. Маньков, подводя итоги своему исследованию развития уголовного права второй половины XVII в., отмечал несколько принципиальных процессуальных новшеств, связанных с принятием Новоуказных статей: ограничивается применение «пытки», усиливается значение свидетельских показаний, происходит эволюция «повального обыска» в сторону установления факта преступления (а не репутации обвиняемого) [1, с. 189].

Джордж Вэкхард отметил, что в целом существенной новацией Новоуказных статей является «увлечение рационализмом в праве и совершенствования правоохранительной деятельности» [12, с. 396]. Все это проявилось: в (1) введении института следователя; (2) усилении роли непосредственных очевидцев преступления; (3) ориентации на византийские меры наказания; и (4) расширении составов убийства [12, с. 388].

Думается, указанные наблюдения можно дополнить следующим.

1. Все процедуры очередности применения средств доказывания в той или иной степени направлены на получение собственного признания и сведений об иных преступниках и преступлениях. По всей видимости, с учетом возможных иных доказательств по делу, особое внимание к собственному признанию обусловлено религиозным характером общества и необходимостью подтверждать признание крестным целованием.

2. Со всей очевидностью отличаются правила использования средств доказывания при совершении татьбы и убийства, с одной стороны, и разбоя – с другой. Можно предположить, что это связано с широкой квалификацией «разбоя» как преступного деяния – насильственного

открытого хищения имущества, совершенного в качестве промысла организованной группой, при наличии руководителя, с причинением вреда здоровью или без такового.

3. Следует согласиться с мнением Д. Г. Тальберга, который утверждал, что главным квалифицирующим признаком разбоя в праве XVII в. являлось «постоянное занятие» преступной деятельностью [7, с. 233; 8, с. 89]. С этой точки зрения, разбой имплицитно содержит в себе любые иные противоправные деяния, включая убийство. Поэтому, вне зависимости от характера самого деяния, наказывался «разбойник». В других случаях, при совершении «татьбы», или убийства, наказывался преступник, в зависимости от характера и сопутствующих обстоятельств самого преступления.

Список литературы

1. Маньков А. Г. Законодательство и право России второй половины XVII в. СПб., 1998. 216 с.
2. Никонов С. П. Поручительство в его историческом развитии по русскому праву. СПб., 1895. 214 с.
3. Оспенников Ю. В. Правовая традиция Северо-Западной Руси XII–XV вв. М., 2011. 408 с.
4. Рожнов А. А. Кража (татьба) по Судебнику 1497 года // Общество и право. 2011. № 4. С. 39–42.
5. Смирнов А. Г. Предварительный арест и заключение. Очерк из истории русского уголовного процессуального права. М., 1878. 136 с.
6. Сокольский В. Главнейшие моменты в истории повального обыска. Киев, 1871. 158 с.
7. Тальберг Д. Г. Историческое происхождение существующего в Уложении о наказаниях деления насильственного похищения чужой собственности на два вида: разбой и грабеж // Университетские известия. Киев, 1880. № 7. С. 233–240.
8. Тальберг Д. Г. Насильственное похищение имущества по русскому праву (Разбой и грабеж). СПб., 1880. 206 с.
9. Davies B. The Politics of Give and Take: Kormlenie as Service Renumeration and Generalized Exange, 1488–1726. // Culture and Identity in Muscovy, 1359–1584; ed. by A.M. Kleimola, G.D. Lenhoff. Moscow, 1997. Pp. 39–67.
10. Kleimola A. M. The Duty to Denounce in Muscovite Russia. Slavic Review. 1972. Vol. 31. No. 4. Pp. 759–779.
11. Torke H. J. Crime and Punishment in the Pre-Petrine Civil Service: The Problem of Control. // Imperial Russia. 1700–1917: State. Society. Opposition; ed. by Ezra Mendelsohn, Marshall S. Shatz. DeKalb, 1988. Pp. 5–21.

12. Weickhardt G. G. Late Muscovite Criminal Law: The Newly Promulgated Articles of 1669. *Russian History*. 2007. Vol. 34. No. 1/4. Festschrift for Richard Hellie. Part 1. Pp. 383–400.

References

1. Mankov, A.G. (1998). *Zakonodatelstvo i pravo Rossii vtoroy poloviny XVII veka* [Legislation and Law of Russia in the Second Half of the XVIIth Century]. Saint-Petersburg. 216 p. (in Russian).

2. Nikonov, S.P. (1895). *Poruchitelstvo v ego istoricheskom razvitii po Russkomu pravu* [Guarantee in its Historical Development in Russian Law]. Saint-Petersburg. 214 p. (in Russian).

3. Ospennikov, Yu.V. (2011). *Pravovaya traditsiya Severo-Zapadnoy Rusi XII–XV vekov*. [Legal Tradition of North-Western Russia of the XII–XV Centuries]. Moscow. 408 p. (in Russian).

4. Rozhnov, A.A. (2011). *Krazha (tatba) po Sudebniku 1497 goda* [Theft (Tax) According to the Code of Law in 1497]. *Obshchestvo i pravo – Society and Law*. No. 4. pp. 39–42. (in Russian).

5. Smirnov, A. (1878). *Predvaritelnyy arest i zaklyucheniye. Ocherk iz istorii russkogo ugolovnogo protsessualnogo prava* [Preliminary Arrest and Imprisonment. Essay from the History of Russian Criminal Procedural Law]. Moscow. 136 p. (in Russian).

6. Sokolsky, V. (1871). *Glavneyshiy momenty v istorii povalnogo obyska* [Major Moments in the History of the Raid Search]. Kiev. 158 p. (in Russian).

7. Talberg, D.G. (1880). *Istoricheskoye proiskhozhdeniye sushchestvuyushchego v Ulozhenii o nakazaniyakh deleniya nasilstvennogo pokhishcheniya chuzhoy sobstvennosti na dva vida: razboy i grabezh* [The Historical Origin of the Existing in the Code on the Penalties of Dividing the Forced Abduction of Another's Property into Two Types: Robbery and Plundering]. *Universitetskiye izvestiya – University News*. Kiev. No.7. pp. 233–240. (in Russian).

8. Talberg, D.G. (1880). *Nasilstvennoye pokhishcheniye imushchestva po russkomu pravu (Razboy i grabezh)* [Forced Theft of Property under Russian Law (Robbery and Plundering)]. Saint-Petersburg. 206 p. (in Russian).

9. Davies, B. (1997). The Politics of Give and Take: Kormlenie as Service Renumeration and Generalized Exange, 1488–1726. *Culture and Identity in Muscovy, 1359–1584*; ed. by A.M. Kleimola, G.D. Lenhoff. Moscow. pp. 39–67.

10. Kleimola, A.M. (1972). The Duty to Denounce in Muscovite Russia. *Slavic Review*. Vol. 31. No. 4. Pp. 759–779.

11. Torke, H.J. (1988). Crime and Punishment in the Pre-Petrine Civil Service: The Problem of Control. *Imperial Russia. 1700–1917: State. Society. Opposition*; ed. by Ezra Mendelsohn, Marshall S. Shatz. DeKalb. Pp. 5–21.

12. Weickhardt, G.G. (2007). Late Muscovite Criminal Law: The Newly Promulgated Articles of 1669. *Russian History*. Vol. 34. No. 1/4. Festschrift for Richard Hellie. Part 1. Pp. 383–400.

Об авторе

Петров Константин Васильевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права, Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина, Санкт-Петербург, Российская Федерация, ORCID ID: 0000-0001-9524-1402, e-mail: 1petrov_kv@mail.ru

About the author

Konstantin V. Petrov, Cand. Sci (Law), Associate professor of the Department of Theory and History of State and Law, Pushkin Leningrad State University, Saint Petersburg, Russian Federation, ORCID ID: 0000-0001-9524-1402, e-mail: 1petrov_kv@mail.ru

Поступила в редакцию: 14.03.2021

Received: 14 March 2021

Принята к публикации: 27.05.2021

Accepted: 27 May 2021

Опубликована: 29.06.2021

Published: 29 June 2021

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Статья / Article

УДК / UDC 353.2

DOI 10.35231/18136230_2021_2_80

Цифровая трансформация системы муниципального управления в России: выбор модели институционального дизайна политики*

А. М. Волкова¹, А. Д. Потапов²

*¹Санкт-Петербургский государственный университет,
Санкт-Петербург, Российская Федерация*

*²Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина,
Санкт-Петербург, Российская Федерация*

Актуальность проблемы включения муниципального уровня власти в общегосударственный процесс цифровой трансформации системы государственного управления и выбора региональной модели институционального дизайна политики исходит из необходимости реального включения участия органов муниципальной власти в реализацию региональных проектов, а также нарастающего запроса со стороны общества на включение в процессы принятия решений.

Сделан вывод о том, что используемый в России подход к цифровизации муниципального управления, когда инициатором изменений на муниципальном уровне становятся государственные институты, может снизить степень вовлечения граждан в процессы принятия решений на локальном уровне и темпы формирования цифровой демократии. В ходе исследования был изучен опыт Республики Татарстан по цифровизации муниципальных услуг, который направлен в том числе на активизацию гражданского участия и взаимодействия с региональными органами власти, представителями власти и общественными организациями.

Авторами подчеркивается, что в Республике Татарстан представители региональной власти впервые предпринимают попытки включить систему муниципального управления в процесс цифровой трансформации управления регионом и представить собственную стратегию цифровизации системы муниципального управления, что является на данный момент уникальным случаем для современной российской политики. Анализ региональной модели институционального дизайна политики

* Статья выполнена при финансовой поддержке РНФ, грант № 19-18-00210 «Политическая онтология цифровизации: исследование институциональных оснований цифровых форматов государственной управляемости»

© Волкова А. М., Потапов А. Д., 2021

Республики Татарстан позволил сделать вывод об ее универсальности для России. В дальнейшем планируется изучить существующий опыт выстраивания моделей институционального дизайна политики в других регионах РФ и сопоставить полученные результаты для определения универсальных и уникальных характеристик существующих региональных моделей.

Ключевые слова: цифровизация, муниципальное управление, институты, дизайн, модели, муниципальные услуги, гражданское участие.

Для цитирования: Волкова А.М., Потапов А.Д. Цифровая трансформация системы муниципального управления в России: выбор модели институционального дизайна политики // Ленинградский юридический журнал. 2021. № 2 (64). С. 80–91. DOI 10.35231/18136230_2021_2_80

Digital transformation of the municipal governance system in Russia: choosing a model for institutional design of policy

Alina M. Volkova¹, Artem D. Potapov²

*¹Saint Petersburg State University,
Saint Petersburg, Russian Federation*

*²Pushkin Leningrad State University,
Saint Petersburg, Russian Federation*

The urgency of the problem of including the municipal level of government in the nationwide process of digital transformation of the public administration system and the choice of a regional model of institutional design of policy proceeds from the need to actually include the participation of municipal authorities in the implementation of regional projects, as well as the growing demand from society to be included in decision-making processes.

The article concluded that the approach used in Russia to the digitalization of municipal governance, when state institutions become the initiators of changes at the municipal level, can reduce the degree of citizen involvement in decision-making processes at the local level and the rate of formation of digital democracy. The study studied the experience of the Republic of Tatarstan in the digitalization of municipal services, which is aimed, among other things, at enhancing civic participation and interaction with regional authorities, government officials and public organizations.

The authors emphasize that in the Republic of Tatarstan, representatives of the regional authorities are for the first time making attempts to include the municipal governance system in the process of digital transformation of regional governance and present their own strategy for the digitalization of the municipal governance system, which is currently a unique case for modern Russian politics. The analysis of the regional model of the institutional design of the policy of the Republic of Tatarstan led to the conclusion about its universality for Russia. In the future, it is planned to study the existing experience of building models of institutional design of policies in other regions of the Russian Federation and compare the results obtained to determine the universal and unique characteristics of existing regional models.

Key words: digitalization, municipal governance, institutions, design, models, municipal services, citizen participation.

For citation: Volkova A.M., Potapov A.D. (2021) Cifrovaya transformaciya sistemy municipal'nogo upravleniya v Rossii: vybor modeli institucional'nogo dizajna politiki [Digital transformation of the municipal governance system in Russia: choosing a model for institutional design of policy]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 2 (64). pp. 80–91. DOI 10.35231/18136230_2021_2_80 (In Russian).

Введение

Проблема включения муниципального уровня власти в процесс цифровой трансформации общегосударственного уровня, инициированный в России Указом Президента РФ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹ и запущенной в соответствии с ним Национальной программой «Цифровая экономика РФ»², является сегодня крайне актуальной, но при этом малоизученной темой для исследования. В большинстве русскоязычных научных статей констатируется актуальность проблемы в РФ и описываются существующие барьеры на пути ее решения [3, с. 161; 4, с. 140]. Однако остаются практически не освещенными вопросы разработки и выбора дизайна цифрового публичного управления на уровне муниципалитетов. Это объясняется тем, что, во-первых, на сегодняшний день наука испытывает дефицит теоретических оснований, с помощью которых можно наиболее успешно и точно описать то, как муниципальное управление может быть цифровизировано, во-вторых, муниципальное управление в России, в отличие от государственного управления, которому посвящено множество русскоязычных и англоязычных статей [5; 7; 1], никогда не находилось в центре внимания политической и научной дискуссии в контексте цифровой трансформации.

На наш взгляд, в основе понимания сущности муниципальной власти в России лежит государственная теория самоуправления Л. Штейна [14] и Р. Гнейста [10], рассматривающая органы местного самоуправления как

¹ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/71937200/> (дата обращения: 10.09.2020).

² Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 г. № 16. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/info/35568/> (дата обращения: 11.09.2020).

часть системы государственного управления, компетенции которых полностью создаются и регулируются государством. Данный взгляд на природу функционирования муниципальной власти, по мнению авторов, наиболее корректно отражает актуальное положение муниципальной власти в современной России, где источником муниципальной власти фактически является государственная власть и государственные законы, хотя в то же время органы местного самоуправления должны отражать интересы местного сообщества и быть подконтрольными жителям муниципального образования. В этой связи обсуждение процесса цифровизации муниципалитетов имеет прямое отношение не только к проблеме поиска векторов развития муниципального управления в России, но и является частью широкой международной дискуссии о необходимости вовлечения граждан в процессы управления на локальном уровне, т. е. о партисипаторной демократии, реализация принципов которой возможна, в первую очередь, на уровне местных сообществ и муниципалитетов [12; 6, с. 191; 13].

Цифровая трансформация системы муниципального управления в Российской Федерации: контекст

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. было обозначено, что повышение эффективности местного самоуправления является одним из приоритетных направлений развития информационно-коммуникационных технологий¹. Однако сегодня трудно сказать, действительно ли повысилась эффективность местного самоуправления, какие информационно-коммуникационные технологии были внедрены в систему муниципального управления, и в какой степени реализация концепции повлияла на развитие этой системы в России. Кроме того, ни в официальной риторике, ни в официальных документах нет свидетельств того, что руководство страны имеет единый план цифровизации российской системы муниципального управления. Важным событием в процессе цифровизации российской системы управления стало заседание Совета по развитию

¹ О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р; в ред. Постановлений Правительства РФ от 10.02.2017 № 172, от 28.09.2018 № 1151) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/194365/> (дата обращения: 12.09.2020).

местного самоуправления 30 января 2020 г., по итогам которого Президент РФ В.В. Путин передал перечень поручений Правительству Российской Федерации, согласно которым в законодательство необходимо внести изменения, предусматривающие: 1) использование единой цифровой платформы, функционирующей по принципу «одного окна» и располагающей механизмом обратной связи, для рассмотрения обращений граждан, поступающих в электронной форме; 2) возможность направления гражданами предложений по повестке дня общего собрания собственников помещений в многоквартирных домах в электронной форме и голосования по ним с использованием единой цифровой платформы; 3) обязательное размещение органами местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет материалов по вопросам, которые выносятся на публичные слушания и (или) общественные обсуждения, и результатов слушаний (обсуждений); 4) возможность направления гражданами своих предложений в электронной форме¹.

Кроме того, важно учитывать следующее. Во-первых, 1 декабря 2020 г. Правительство РФ представило предложения по созданию и функционированию «Центров управления регионом» (ЦУР) в российских муниципалитетах. ЦУР представляет собой платформу управления регионом, в рамках которой с помощью информационных систем круглосуточно собираются и анализируются данные (в том числе из ситуационных центров) и происходит обмен информацией с федеральными органами государственной власти. Ответственность за создание, организацию и функционирование таких центров в российских регионах лежит на автономной некоммерческой организации по развитию цифровых проектов в сфере общественных связей и коммуникаций «Диалог», которая финансируется бюджетными ассигнованиями, предусмотренными в федеральном бюджете на реализацию национальной программы «Цифровая экономика». Ранее авторы статьи уже отмечали, что практика создания таких центров претендует на то, чтобы стать универсальным для всех регионов решением по цифровому преобразованию не только государственного, но и муниципального управления. Во-вторых, Правительству РФ предстоит до

¹ Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления (утв. Президентом РФ 01.03.2020 № Пр-354) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346891/ (дата обращения: 13.09.2020).

1 октября 2021 г. презентовать проект основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 г., который должен поставить точку в дискуссии о том, войдет ли муниципальный уровень власти в вертикаль государственных органов власти [2, с. 159], и конкретизировать меры по цифровизации в муниципалитетах. Ввиду существующей сегодня неопределенности процесса цифровизации муниципалитетов и системных проблем муниципального уровня власти (финансовая зависимость [8, с. 65], плохая инфраструктурная оснащенность, отсутствие системы подготовки управленческих кадров и др.), подавляющее большинство муниципалитетов ограничивается наличием информационного сайта, а также электронной почты и группы в социальных сетях для коммуникации с гражданами. Очевидна парадоксальность сложившейся ситуации: с одной стороны, муниципалитеты не имеют возможности самостоятельно инициировать переход к цифровому формату своей деятельности ввиду отсутствия соответствующих сложности задачи кадров и достаточных финансовых средств, с другой – муниципальная власть находится ближе всего к гражданам, а это значит, что ее представители должны оперативно выполнять свои обязанности и предоставлять услуги гражданам, а также вести активный диалог и взаимодействовать с местными жителями.

В данном контексте авторы констатируют важность изучения зарубежного опыта цифровой трансформации муниципального уровня. Так, стоит обратить внимание на опыт Испании, где цифровые платформы для муниципального уровня диверсифицированы [13] (платформа для локальных коммуникаций между муниципальными служащими; платформа для оказания услуг гражданам; платформа для взаимодействия между муниципалитетами) [9, с. 474], а также на успешные международные кейсы внедрения специальных цифровых платформ, ориентированных на локальный уровень (например, Fix My Street, Creative Citizens, coUrbanize, CityPlanner, Commonplace, Crowdgaugе и др.).

Цифровая трансформация системы муниципального управления в Республике Татарстан

В России процесс цифровой трансформации муниципалитетов носит фрагментарный характер и в основном замыкается на ограниченном перечне муниципальных услуг. Интерес представляет опыт Республики Татарстан, в столице которой, Казани, сегодня предоставляется восемь

полностью цифровых услуг: выдача ордера на земляные работы, разрешения на вырубку деревьев, установку рекламной конструкции, присвоение адреса и др. 13 ноября 2019 г. глава Министерства цифрового развития государственного управления, информационных технологий и связи Республики Татарстан А.Р. Хайруллин заявил о необходимости перевести 72 муниципальных услуги в цифровой вид¹, а в качестве цели цифровизации государственного и муниципального управления было обозначено формирование проактивной, быстрой и удобной системы взаимодействия населения и бизнеса с государством. В результате реформы министерство рассчитывает достичь того, чтобы 80 % взаимодействий граждан с государством происходило в цифровом формате. Кроме того, к 2024 г. министерство совместно с МФЦ, органами власти и муниципалитетами в рамках реализации нацпроекта «Цифровая экономика» планирует провести работу по полному переводу в цифровой формат дополнительно 105 государственных и муниципальных услуг. В итоге, по словам Хайруллина, до конца 2024 г. все услуги будут осуществляться в электронном виде².

Для того чтобы подробнее разобрать кейс Республики Татарстан, необходимо обратиться к понятию «институциональный дизайн политики». Под дизайном политики предлагаем понимать преднамеренную и осознанную попытку определить цели политики и связать их с инструментами или средствами, которые, как ожидается, позволят реализовать эти цели [11]. Политологом Л.В. Сморгуновым были предложены две модели дизайна политики: а) управление причинами; б) управление эффектами. Для того чтобы понять, к какой из двух моделей можно отнести кейс цифровизации системы муниципального управления в Республике Татарстан, необходимо описать следующие характеристики: цель, оценка, инструмент и тип вмешательства. Опираясь на предложенную схему, можно сделать следующие выводы: 1) цель – оказание муниципальных услуг гражданам в проактивном режиме; 2) оценка – количество муниципаль-

¹ Айрат Хайруллин: «Цифровизация – это не просто провода, железо и серверы» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.business-gazeta.ru/article/445881> (дата обращения: 10.09.2020).

² Айрат Хайруллин о техническом прорыве из-за COVID-19: В стране идет «принудительная» цифровизация: [Электронный ресурс]. URL: sntat.ru/news/interview/07-04-2020/ayrat-hayrullin-o-tehnicheskom-proryve-iz-za-covid-19-v-strane-idet-prinuditelnaya-tsifrovizatsiya-5734451 (дата обращения: 24.11.2020).

ных услуг, оказываемых гражданам в проактивном режиме; 3) инструмент – цифровизация (внедрение современных цифровых технологий) системы муниципального управления; 4) тип вмешательства – директивная модернизация. Данную модель можно определить как «управление эффектами». Это лишь один из возможных институциональных дизайнов политики и он не является универсальным, поскольку выбор дизайна в том числе зависит от регионального контекста, а также от того, будут ли предлагаться (или навязываться) варианты дизайна на федеральном уровне (например, в готовящемся проекте основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 г.).

Среди особенностей регионального портала государственных и муниципальных услуг Республики Татарстан, помимо предоставления традиционного перечня услуг, можно выделить то, что он предоставляет информацию по таким локальным вопросам, как наличие транспортного средства на спецстоянке; наличие у транспортного средства (такси) разрешения на перевозку пассажиров и багажа; информация о капитальном ремонте дома; показания счетчиков воды, газа и электричества; запись на прием к врачу; поиск работы и прохождение профориентации; получение архивных справок (например, по зарплате); запись на техосмотр и др. Важно обратить внимание на то, что на портале представлен раздел «Проекты для активных жителей», который сосредоточил проекты, призванные повысить общественное участие в жизни двора, города, региона: а) подать обращение в общественное движения «Народный контроль»¹ об улучшении городской инфраструктуры, некачественном обслуживании, неисполнении действующего законодательства, совершенном правонарушении и др.; б) просматривать статус поданных обращений на площадке общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов и иных документов для формирования законов и подзаконных актов «Народная экспертиза», запущенная в ноябре 2014 г. совместно с Государственным Советом Республики Татарстан; в) принять участие в онлайн-опросах на сайте «Открытый Татарстан»; г) перейти на сайт проекта Президента Республики Татарстан «Наш двор», посвященного благо-

¹ Межрегиональное Общественное Движение «Народный Контроль» по Республике Татарстан. [Электронный ресурс]. URL: <https://vk.com/tatnarodkontrol> (дата обращения: 15.10.2020).

устройству дворов. Таким образом, процесс цифровизации государственных и муниципальных услуг в Республике Татарстан направлен не только на реализацию сервисных функций, но и на стимулирование развития гражданского общества через активизацию гражданского участия и взаимодействия с региональными органами власти, представителями власти и общественными организациями.

Заключение

Кейс Республики Татарстан продемонстрировал, что на региональном уровне в публичном дискурсе представители власти впервые пытаются не только включить систему муниципального управления в процесс цифровой трансформации управления регионом, но и представить стратегический взгляд на цифровизацию системы муниципального управления, что для современной российской политики является случаем пока что уникальным. Таким образом, представители региональных органов государственной власти оказались между необходимостью оперативно включать местное самоуправление в общегосударственный процесс цифровой трансформации системы управления страной и требованием разработать продуманную стратегию развития системы муниципального управления на годы вперед, которая должна учитывать необходимость определения институциональных дизайнов политики цифровой трансформации.

Описанный в статье кейс демонстрирует успехи регионального правительства в процессе перевода муниципальных услуг из аналогового в цифровой формат, однако это не говорит о запуске полномасштабной цифровой трансформации системы муниципального управления, которая подразумевает не только перевод процессов управления из аналогового в цифровой формат, но и расширение гражданского участия и сотрудничества на локальном уровне, что позволит муниципальной власти перейти на качественно новый уровень функционирования. В действительности этот потенциал может остаться нераскрытым, поскольку в России описываемый процесс предположительно будет проходить в формате «сверху-вниз», т. е. инициатором, организатором, спонсором и модератором цифровизации системы муниципального управления с высокой долей вероятности будут государственные органы власти, поскольку муниципальная власть не обладает достаточными для этого финансовыми и кадровыми ресурсами, а также

достаточной политической субъектностью для того, чтобы самостоятельно запустить процесс реформ.

Данный подход может привести к тому, что будут упущены такие этапы цифровой трансформации местного самоуправления, как установление систематического взаимодействия между муниципалитетами, вовлечение граждан в процессы принятия решений на локальном уровне и формирование цифровой демократии [13]. Таким образом, можно констатировать, что на сегодняшний день в России представителям муниципальной власти, вероятнее всего, остается ждать действий со стороны властей регионального и федерального уровня, поскольку муниципалитеты заниматься полноценной цифровизацией самостоятельно не имеют никакой возможности.

Список литературы

1. Василенко Л.А., Зотов В.В. Цифровизация публичного управления в России: риски, казусы, проблемы // *Цифровая социология*. 2020. № 2. С. 4–16.
2. Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // *Журнал российского права*. 2015. № 9. С. 149–161.
3. Куценко Д.О. Диджитализация муниципального управления в крупном городе: инструменты, барьеры и стратегии // *Управленческое консультирование*. 2020. № 6 (138). С. 158–171.
4. Салабутин А.В. Вопросы цифровизации муниципального управления: тенденции и проблемы // *Наука без границ*. 2020. № 5 (45). С. 139–144.
5. Смотрицкая И.И. Государственное управление в условиях развития цифровой экономики: стратегические вызовы и риски // *ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика*. 2018. № 4. С. 60–72. (6)
6. Черкасов А. И. Прямая и партисипационная демократия как средство вовлечения населения в процесс принятия решений на местном уровне // *Труды Института государства и права Российской академии наук*. 2018. Т. 13. №. 2. С. 190–215.
7. Черкасова М.А. Муниципальное управление в контексте цифровизации: концепция и опыт // *Муниципальная академия*. 2020. №1. С. 177–181.
8. Швецов А.Н., Рысина В.Н. Цифровизация госуправления в России на фоне лучшего зарубежного опыта // *ЭКО*. 2020. № 2. С. 60–80.
9. Cegarra-Navarro J., Pachónb J.R., Cegarraa J.L. E-government and citizen's engagement with local affairs through e-websites: The case of Spanish municipalities. *International Journal of Information Management*, 2012. P. 469–478.
10. Gneist R. *Das System des obrigkeitlichen selfgovernment. Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England*. Springer, Berlin, Heidelberg, 1871. P. 879–938.
11. Howlett M. *Designing Public Policies. Principles and Institutions*. N.Y.: Routledge, 2015. 428 p.
12. King D. S., Stoker G. *Rethinking local democracy*. Macmillan, 1996. 274 p.
13. Putnam R. D., Leonardi R., Nanetti R. Y. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton university press, 1994. 258 p.
14. Stein L. *Handbuch der Verwaltungslehre. Erster Theil: Der Begriff der Verwaltung und das System der positiven Staatswissenschaften*. Stuttgart, 1870. 460 p.

References

1. Vasilenko, L.A., Zotov, V.V. (2020) Cifrovizaciya publichnogo upravleniya v Rossii: riski, kazusy, problemy [Digitalization of public administration in Russia: risks, casuses, problems]. *Cifrovaya sociologiya – Digital sociology*. Vol. 3, No 2, pp. 4–16. (In Russian).
2. Vasil'ev, V.I. (2015) Mestnoe samoupravlenie na puti centralizacii i sokrashcheniya vybornosti [Local Self-Government on the Way to Centralization and Reduction of Electivity]. *Zhurnal rossijskogo prava – Journal of Russian Law*. No 9. pp. 149–161. (In Russian).
3. Kucenko, D.O. (2020) Didzhitalizaciya municipal'nogo upravleniya v krupnom goroде: instrumenty, bar'ery i strategii [Digitalization of Local Government in a Big City: Tools, Barriers and Strategies]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie – Administrative Consulting*. No. 6 (138). pp. 158–171. (In Russian).
4. Salabutin, A.V. (2020) Voprosy cifrovizacii municipal'nogo upravleniya: tendencii i problemy [Issues of digitalization of municipal government: trends and problems]. *Nauka bez granic – Science without borders*. No 5 (45). pp. 139–144. (In Russian).
5. Smotrickaya, I.I. (2018) Gosudarstvennoe upravlenie v usloviyah razvitiya cifrovoj ekonomiki: strategicheskie vyzovy i riski [State Administration in conditions of development Digital Economy: strategic challenges and risks]. *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika – ETAP: Economic Theory, Analysis, and Practice*. No 4. pp. 60–72. (In Russian).
6. Cherkasov, A. I. (2018) Pryamaya i partisipacionnaya demokratiya kak sredstvo вовлечения naseleniya v process prinyatiya reshenij na mestnom urovne [Direct and Participatory Democracy as the Means of Citizen's Involvement into the Local Decision-making]. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk. Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*. Vol. 13. No. 2. pp. 190–215. (In Russian).
7. Cherkasova, M.A. (2020) Municipal'noe upravlenie v kontekste cifrovizacii: koncepciya i opyt [Municipal governance in the context of digitalization: concept and experience]. *Municipal'naya akademiya – Municipal Academy*. No 1. pp. 177–181. (In Russian).
8. Shvecov, A.N., Rysina, V. N. (2020) Cifrovizaciya gosupravleniya v Rossii na fone luchshego zarubezhnogo opyta ["Digitalization" of Public Management in Russia against the background of the best International Practice]. *EKO. – ECO*. No 2. S. 60–80. (In Russian).
9. Cegarra-Navarro, J., Pachónb, J.R., Cegarra, J.L. (2012) E-government and citizen's engagement with local affairs through e-websites: The case of Spanish municipalities. *International Journal of Information Management*. pp. 469–478.
10. Gneist, R. (1871) *Das System des obrigkeitlichen selfgovernment. Communal-verfassung und Verwaltungsgerichte in England*. Springer, Berlin, Heidelberg, 1871. pp. 879–938.
11. Howlett, M. (2012) *Designing Public Policies. Principles and Institutions*. N.Y.: Routledge. 428 p.
12. King, D. S., Stoker, G. (1996) *Rethinking local democracy*. Macmillan.
13. Putnam, R. D., Leonardi, R., Nanetti, R. Y. (1994) *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton university press. 258 p.
14. Stein, L. (1870) *Handbuch der Verwaltungslehre. Erster Theil: Der Begriff der Verwaltung und das System der positiven Staatswissenschaften*. Stuttgart. 460 p.

Вклад соавторов

Соавторство неделимое.

Co-authors' contribution

Co-authorship is indivisible.

Об авторах

Волкова Алина Михайловна, аспирант факультета политологии, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация, ORCID ID: 0000-0002-3529-1042, e-mail: alinavolkova94@mail.ru

Потапов Артем Дмитриевич, лаборант-исследователь, НОЦ урбанистики и киберантропологии, Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина, Санкт-Петербург, Российская Федерация, ORCID ID: 0000-0003-3186-3485, e-mail: durst95@mail.ru

About the authors

Alina M. Volkova, postgraduate student of the Faculty of Political Science, Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russian Federation, ORCID ID: 0000-0002-3529-1042, e-mail: alinavolkova94@mail.ru

Artem D. Potapov, research laboratory assistant of Center for Urban Studies & Cyberantropology, Pushkin Leningrad State University, Saint Petersburg, Russian Federation, ORCID ID: 0000-0003-3186-3485, e-mail: durst95@mail.ru

Поступила в редакцию: 20.05.2021

Received: 20 May 2021

Принята к публикации: 27.05.2021

Accepted: 27 May 2021

Опубликована: 29.06.2021

Published: 29 June 2021

УДК / UDC 342.739

DOI 10.35231/18136230_2021_2_92

Теоретико-правовой анализ обеспечения гарантий неприкосновенности частной собственности в решениях Конституционного суда Российской Федерации

Т. А. Грищенко¹, Н. И. Уткин², А. Н. Тулаев²

*¹Санкт-Петербургский университет МВД России
Санкт-Петербург, Российская Федерация*

*²Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России,
Санкт-Петербург, Российская Федерация*

Публикация посвящена трансформации позиции Конституционного суда на обеспечение конституционных гарантий частной собственности. Объекты интеллектуальной собственности редко становятся предметом обсуждения Конституционного суда.

Проведен анализ позитивного влияния Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 3 июля 2018 г. N 28-П на обеспечение гарантий неприкосновенности частной собственности.

Обоснована позиция авторов о том, что пересмотр подхода Конституционного суда к принципу – *Lex specialis derogat generali* (специальный закон отменяет общий) применительно к институтам частной собственности и институту прав и свобод личности должен носить постоянный характер.

Ключевые слова: Конституционный суд, постановление, конституционность, Суд по интеллектуальным правам, толкование, частная собственность, интеллектуальная собственность, товарный знак, конституционные гарантии, неприкосновенность частной собственности.

Для цитирования: Грищенко Т.А., Уткин Н.И., Тулаев А.Н. Теоретико-правовой анализ обеспечения гарантий неприкосновенности частной собственности в решениях Конституционного суда Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2021. № 2 (64). С. 92–104. DOI 10.35231/18136230_2021_2_92

Theoretical and legal analysis of ensuring guarantees of inviolability of private property in decisions of the Constitutional court of the Russian Federation

Taras A. Grishchenko¹, Nikolaj I. Utkin², Andrej N. Tulaev²

*¹St. Petersburg University of the Ministry of internal Affairs of Russia,
Saint Petersburg, Russian Federation*

*²Saint-Petersburg university of State Fire Service of EMERCOM of Russia,
Saint Petersburg, Russian Federation*

The publication is devoted to the transformation of the position of the Constitutional Court on the provision of constitutional guarantees of private property. Intellectual property objects rarely become the subject of discussion of the Constitutional Court.

The article analyzes the positive impact of the Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 28-P of July 3, 2018 on the provision of guarantees of the inviolability of private property.

The authors' position is justified that the review of the Constitutional Court's approach to the principle- *Lex specialis derogat generali* (a special law cancels a general one) in relation to the institutions of private property and the institution of individual rights and freedoms should be permanent.

Key words: constitutional Court, ruling, constitutionality, intellectual property Court, interpretation, private property, intellectual property, trademark.

For citation: Grishchenko, T.A., Utkin, N.A., Tulaev, A.N. (2021) Teoretiko-pravovoj analiz obespecheniya garantij neprikosновенности chastnoj sobstvennosti v resheniyah Konstitucionnogo suda Rossijskoj Federacii [Theoretical and legal analysis of ensuring guarantees of inviolability of private property in decisions of the constitutional court of the Russian Federation]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 2 (64). pp. 92–104. DOI 10.35231/18136230_2021_2_92 (In Russian).

Введение

Влияние Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 3 июля 2018 г. № 28-П на обеспечение гарантий неприкосновенности частной собственности заслуживает пристального внимания. Исследуемое в публикации постановление стало отправной точкой для трансформации позиции конституционалистов на обеспечение конституционных гарантий частной собственности и в будущем может носить универсальный характер.

В исследовании проведен критический анализ развития института частной собственности в Российской Федерации, в том числе его конституционного закрепления в п. 2 ст. 8 Конституции. Авторы приходят к выводу, что частная собственность обеспечена меньшими гарантиями, чем государственная. Данная позиция обоснована в том числе тем, что государство выступает в имущественных отношениях не только как субъект, но и как актер, имеющий возможность посредством принятия специальных законов ограничивать институт частной собственности в своих интересах. Такой подход в достаточной степени соответствовал позициям Конституционного суда до 2018 г.

Авторы публикации, исследовав правоприменительную практику после вступления в силу Постановления КС N 28-П от 2018 г., приходят к выводу что новая конституционная позиция заложила основу для пересмотра подхода к принципу – *Lex specialis derogat generali* (специальный закон отменяет общий) не только применительно к институтам частной собственности, но и к институту прав и свобод личности, что дает возможность для дальнейшего научного исследования данной темы.

Частная собственность как основополагающий фактор развития конституционно-правовых отношений (теоретико-правовой анализ)

Классическая теория конституционализма предполагает, что потребность в принятии «основного закона» возникает у общества одновременно с развитием института собственности. Исторический анализ показывает, что непрерывное развитие имущественных отношений в обществе неминуемо приводит к пересмотру конституционных положений. Так, права работодателя как собственника средств производства в начале XX в. были постепенно «социализированы», с учетом прав граждан на достойные условия труда.

Право собственности на землю и недра в ряде государств также были пересмотрены на конституционном уровне, во второй половине XX в. с учетом государственных и общественных интересов.

В эру «цифрового общества» для большинства государств остро встает вопрос о пересмотре взглядов на конституционные гарантии объектов интеллектуальной собственности с учетом аспектов национальной безопасности и авторского права.

В Российской Федерации проблемы обеспечения конституционных гарантий исследуемого института связаны с отсутствием уважения в обществе к праву собственности как таковому, при этом отдельные сферы реализации института собственности общество попросту игнорирует.

За время абсолютной монархии в России не были сформированы экономические условия для формирования в обществе широкого «среднего класса» собственника. В советский период понятие «частная собственность» воспринималось как буржуазный пережиток. Первые экономические реформы и приватизация привели к резкому расслоению общества и, как следствие, к негативному отношению в обществе к самому институту.

Критический анализ п. 2 ст. 8 Конституции России

Данное обстоятельство не позволило закрепить приоритетное положение «частной собственности». В настоящее п. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации закрепляет многообразие форм собственности, и частная собственность лишь одна из них. При этом, как показывает анализ федерального законодательства и правоприменительной практики, частная собственность обеспечена меньшими гарантиями, чем государственная. Диспропорция имущественных отношений в пользу государственной собственности была обличена в формулу «*Lex specialis derogat generali*»¹ – данный принцип предписывает при решении коллизии и выборе одной из нескольких норм руководствоваться специальным правовым актом (в дальнейшем в публикации мы будем пользоваться термином «Приоритет специального закона»). Иначе говоря, у государства, как собственника и как законодателя, есть возможность, при возникновении такой необходимости, посредством принятия специальных законов ограничить институт частной собственности в свою пользу. Обратим внимание, что длительное время подобный подход соответствовал позиции главного гаранта соблюдения прав – Конституционного суда Российской Федерации.

Поскольку поправки в Конституцию не могут посягать на положения первой главы, остается только минимизировать негативные последствия такой диспропорции на уровне законов и подзаконных актов. Так, данную непропорциональность был призван минимизировать законопроект «О защите частной собственности в России», но о его положениях на сегодняшний день говорить преждевременно.

Позитивное влияние Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 3 июля 2018 г. № 28-П на обеспечение гарантий неприкосновенности частной собственности

В реалиях постиндустриального общественного развития из общей массы объектов собственности наибольших гарантий конституционной защиты заслуживают объекты интеллектуальной собственности, являясь результатом исключительного творческого, умственного труда индивида. Объекты интеллектуальной собственности редко выходят за пределы «частной собственности» в публичное правовое поле.

¹ Додонов В.Н. Большой юридический словарь терминов и определений. 9-е изд. М.: Инфа-М 2019. С. 416.

Поскольку в условиях незыблемости положений первой и второй главы Конституции России единственным средством развития конституционных норм в сфере прав и свобод человека выступают решения Конституционного суда, именно такое инновационное толкование мы и исследуем в настоящей статье. При этом заметим, что в последнее время, с учетом проведенной конституционной реформы и принятия Федерального конституционного закона № 5-ФКЗ от 9 ноября 2020 г. «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации"», существенно увеличился научный интерес и к деятельности Конституционного суда Российской Федерации в целом [1, с. 24–29; 2, с. 45–49], и к оценке роли Конституционного суда Российской Федерации в защите прав и свобод человека и гражданина [3, с. 40–44; 4, с. 41–49] в частности.

Постановление Конституционного суда РФ от 3 июля 2018 г. № 28-П «По делу о проверке конституционности пункта 6 статьи 1232 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросом Суда по интеллектуальным правам»¹, по мнению авторов, заложило основы для широкого применения в судебной практике конституционных гарантий защиты института частной собственности.

Удивительно, что в среде цивилистов данное постановление осталось незамеченным, носящим частный характер, Конституционный суд РФ рассматривал возможность перехода права на товарный знак при реорганизации юридических лиц.

Однако приведенная Конституционным судом Российской Федерации позиция может быть применима как «универсальная», поскольку касается спора между частными и общими нормами регулируемыми вопросы частной собственности. За 2019 и 2020 годы Суд по интеллектуальным правам несколько раз использовал положения Постановления КС №28-П для аргументации своей позиции.

Формальным основанием для рассмотрения данной проблематики Конституционным судом стало решение Роспатента о прекращении исключительного права на товарный знак вновь образованного юридического лица, выступившего правопреемником прошлого обладателя прав на товарный знак, в связи с тем, что правопреемник не оформил данное право в двухмесячный срок.

¹ Постановление Конституционного суда РФ от 03.07.2018 № 28-П По делу о проверке конституционности пункта 6 статьи 1232 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросом Суда по интеллектуальным правам // Вестник Конституционного суда РФ. 2018. № 9.

Суд по интеллектуальным правам усомнился в обоснованности решения федерального агентства: «Правопреемник – как универсальный правообладатель приобретает весь объем имущественных прав и обязательств в неотъемлемом комплексе, непосредственно в момент фиксации юридического факта (завершения процедуры реорганизации). Данное правило распространяется, в том числе и на объекты подлежащие государственной регистрации. Закон не предусматривает исключений из правил универсального правопреемства» [6, с. 34].

Подобная трактовка вывела частный имущественный спор на уровень конституционного толкования природы частной собственности. Правопреемство как одна из форм распоряжения собственностью гарантирована ст. 35 Конституции. Реализация данного права предполагает соблюдение таких принципов, как свобода договора, автономия воли и недопустимость вмешательства третьих лиц [8, с. 5].

Исходя из изложенных аргументов, запрос в Конституционный суд представляется обоснованным. Примечательно, что до 2018 г. подобные обращения не поступали, поскольку действующий исполнительный регламент не содержит императивного алгоритма регистрации факта перехода исключительных прав на товарный знак.

Специальные правила¹ не регламентируют время, в течение которого правопреемник должен оформить переход через его государственную регистрацию.

Фактически, Суд по интеллектуальным правам при рассмотрении этого спора признал, что правовые нормы, имеющие общий характер, могут ставиться выше таких же норм, но носящих специальный характер. При этом данное признание не умаляет полномочий Федеральной службы по интеллектуальной собственности по продлению срока действия исключительного права на товарный знак².

¹ О государственной регистрации распоряжения исключительным правом на изобретение, полезную модель, промышленный образец, товарный знак, знак обслуживания, зарегистрированные топологию интегральной микросхемы, программу для ЭВМ, базу данных по договору и перехода исключительного права на указанные результаты интеллектуальной деятельности без договора: постановление Правительства РФ от 24.12.2015 № 1416 // СЗ РФ 2016. № 1 (часть II). Ст. 230.

² Информационный портал Суда по интеллектуальным правам: URL: <http://kad.arbitr.ru/>

Второго ноября 2017 г. Президиум Суда по интеллектуальным правам направил в Конституционный суд запрос, в котором просил проверить соответствие п. 6 ст. 1232 ГК РФ Конституции Российской Федерации. Данное требование ГК РФ предусматривает, что «При несоблюдении требования о государственной регистрации перехода исключительного права на результат интеллектуальной деятельности или на средство индивидуализации по договору об отчуждении исключительного права или без договора, залога исключительного права либо предоставления другому лицу права использования такого результата или такого средства по договору переход исключительного права, его залог или предоставление права использования считается несостоявшимся»¹.

По итогам рассмотрения возникшего спора между двумя государственными органами Конституционный суд в своём постановлении № 28-П согласился с мнением Суда по интеллектуальным правам.

Для аргументации своего мнения и итоговых выводов Конституционный суд Российской Федерации использовал следующее положение: «Государственную регистрацию перехода исключительного права в порядке универсального правопреемства – следует воспринимать как правоподтверждающую. По данному признаку ее следует принципиально отличать от регистрации вновь вводимых в оборот исключительных прав, носящих правообразующий характер. Регистрация не имеет права посягать на содержание и объем исключительных прав»².

Последнее предложение в процитированном абзаце носит универсальный характер и само по себе является примером позитивного влияния Конституционного суда на регулирование института частной собственности в Российской Федерации.

Указанное положение в дальнейшем более подробно раскрывается в постановлении: «Если связывать переход исключительного права на товарный знак при реорганизации юридических лиц в форме присоединения только с моментом завершения государственной регистрации этого

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ // СЗ РФ. 25.12.2006. № 52 (1 ч.). Ст. 5.

² Постановление Конституционного суда РФ от 03.07.2018 № 28-П По делу о проверке конституционности пункта 6 статьи 1232 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросом Суда по интеллектуальным правам // Вестник Конституционного суда РФ. 2018. № 9.

перехода Роспатентом, то с момента внесения в Единый государственный реестр юридических лиц записи о прекращении деятельности юридического лица – правопродолжителя и до момента завершения государственной регистрации перехода исключительного права на товарный знак к правопреемнику оно оставалось бы без правообладателя, что лишало бы данное исключительное право судебной защиты и – вопреки предписаниям Конституции Российской Федерации, ее статей 2, 17, 19 (части 1 и 2), 44 (часть 1) и 55 (часть 3), – нарушало бы имущественные и иные права как самого правопреемника, так и иных лиц»¹.

Однако в этом же пункте постановления Конституционный суд утверждает, что отмена государственной регистрации перехода исключительного права на товарный знак правопреемнику в случае реорганизации юридического лица может в дальнейшем создать затруднения для реализации правопреемником своих прав по владению, пользованию и распоряжению данного товарного знака [8, с. 27]. Таким образом, не оспаривается обязанность нового правообладателя осуществить государственную регистрацию.

Универсальный характер Постановления КС № 28-П от 2018 г.

Данное решение представляет интерес не только с точки зрения позитивного регулирования имущественных отношений, в нем Конституционный суд впервые подверг сомнению универсальный характер формулы «Приоритет специального закона»². В Российской Федерации, как и в большинстве стран романо-германской системы права, выработаны базовые механизмы разрешения противоречий между нормативными актами: иерархия нормативных актов по юридической силе, кодификация правовых норм, легальное толкование и тому подобное. «Приоритет специального закона» входит в число таких механизмов – в случае спорной ситуации в выборе, какой нормой руководствоваться, правоприменитель обязан выбирать специальную норму. Данный принцип стал императивом не только для исполнительных и контрольных органов власти, Верховный

¹ Постановление Конституционного суда РФ от 03.07.2018 № 28-П По делу о проверке конституционности пункта 6 статьи 1232 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросом Суда по интеллектуальным правам // Вестник Конституционного суда РФ. 2018. № 9.

² Сергеев А.П. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая (постатейный) 3-е издание // М. Проспект. 2019. С. 46

и Конституционный суды до 2018 года тоже неукоснительно следовали данному подходу. Именно спор о интеллектуальной собственности стал переломным моментом.

В ходе рассмотрения дела № СИП-157/2017 ярко вскрылось противоречие между общими положениями Гражданского права (например п. 4, ст. 57, п. 2 ст. 58 ГК РФ) и специальными нормами этой же отрасли права (п. 1,2,6 ст. 1232 ГК РФ), которые в теории имеют преимущество и регламентируют особенности правоприменительных отношений установленных общими нормами.

Основная критика данного конституционного решения в среде цивилистов, вызвана опасением того, что «риск неблагоприятных последствий» (ст. 1232 ГК РФ) будет нести не правообладатель [7, с. 6], на треть и лица. С точки зрения теории цивилистики такое толкование может привести к невозможности обеспечения судебной защиты против противоправных действий третьих лиц, посягающих на исключительные права [9, с. 210; 10, с. 42–56; 11, с.178; 12, с. 194].

Заключение

Подводя некоторый итог, обратим внимание, что исследованное нами Постановление Конституционного суда Российской Федерации может заложить основу для принятия низовыми судами решений по аналогии. Иными словами, может сформироваться практика, в которой суды при решении споров о пределах применения интеллектуальной собственности будут отдавать приоритет общим законам, а не специальным. С точки зрения конституционного права это значительно расширит сферу применения конституционных гарантий, однако может создать трудности в защите правообладателя от посягательств третьих лиц.

На наш взгляд в сложившихся в России условиях регулирования института интеллектуальной собственности такой риск следует считать оправданным. Конституционный суд обладает достаточными полномочиями, а после поправок, внесенных в ФКЗ «О Конституционном суде РФ»¹, объем полномочий по унификации судебной практики только увеличится [5, с. 27].

¹ О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном суде Российской Федерации»: федер. конституционный закон № 5 от 09.11.2020 // Рос. газета. № 253 (8307).

Оценить последствия данного решения Конституционного суда Российской Федерации мы сможем уже в скором будущем, в окончании публикации остановимся на его позитивных тенденциях:

1. Пересмотр подхода Конституционного суда к принципу – «Приоритет специального закона» применительно к институтам частной собственности и институту прав и свобод личности должен носить постоянных характер.

2. Объекты интеллектуальной собственности редко становятся предметом обсуждения Конституционного суда, не имея прямого закрепления в Основном законе, объекты «новых имущественных отношений» нуждаются в конституционном толковании. В этой связи Постановление № 28-П само по себе представляет огромный интерес.

Список литературы

1. Винокуров В.А. Деятельность Конституционного суда Российской Федерации: правовые пробелы и новые задачи // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 24–29.

2. Винокуров В.А. Об отдельных правовых пробелах в деятельности Конституционного суда Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 7. С. 45–49.

3. Григонис В.П., Тулаев А.Н., Гусинская М.Г. Роль Конституционного суда Российской Федерации в системе защиты прав и свобод человека и гражданина // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2020. № 3 (48). С. 40–44.

4. Григонис В.П. Место Конституционного суда РФ в реализации правовой политики в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий // Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий: Материалы круглого стола; под общ. ред. Э.Н. Чижикова, А.В. Малько, С.Б. Немченко / сост. А.А. Смирнова, Н.И. Уткин. 2016. С. 41–49.

5. Грищенко Т.А., Скрипкина Ю.Г. Конституционные гарантии обеспечения прав м свобод в особых правовых режимах // Вестник МОСУ МВД России. 2020. №5. С. 24–36.

6. Еременко В.И. О толковании Конституционным судом Российской Федерации некоторых статей ГК РФ // Промышленная собственность. 2019. №6. С. 31–42.

7. Еременко В.И. О реформе системы единого товарного знака Европейского союза // Биржа интеллектуальной собственности. 2016. № 9. С. 1–8.

8. Кротов А.В. Концепция "широкого" толкования права на частную жизнь в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 5. С. 20–31.

9. Малько Е.А. Гражданская процессуальная правовая политика в современной России: монография. Саратов, 2012. С. 210.

10. Машкина Т.И., Орлова А.И. Некоторые аспекты организации и деятельности третейских судов // Арбитражная практика. 2005. № 7. С. 42–56.

11. Притулин В.П. Судебно-правовая политика защиты прав и свобод личности в современной России: монография. Армавир. 2006, 178 с.

12. Харитонов М.Е. Защита субъективных гражданских прав судами и органами несудебной юрисдикции: гражданско-правовой аспект: монография. Краснодар, 2003. С. 194.

References

1. Vinokurov, V.A. (2020). Deyatel'nost' Konstitucionnogo suda Rossijskoj Federacii: pravovye probely i novye zadachi [Activity of the Constitutional Court of the Russian Federation: legal gaps and new tasks]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo – Constitutional and municipal law*. No. 6. pp. 24-29. (In Russian).

2. Vinokurov, V.A. (2019). Ob otidel'nyh pravovyh probelah v deyatel'nosti Konstitucionnogo suda Rossijskoj Federacii [On certain legal gaps in the activities of the Constitutional Court of the Russian Federation]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie – State power and local self-government*. No. 7. pp. 45–49. (In Russian).

3. Grigonis, V.P., Tulaev, A.N., Gusinskaya, M.G. (2020). Rol' Konstitucionnogo suda Rossijskoj Federacii v sisteme zashchity prav i svobod cheloveka i grazhdanina [The role of the Constitutional Court of the Russian Federation in the system of protection of human and civil rights and freedoms]. *Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii – Law. Safety. Emergency situations*. No. 3 (48). pp. 40–44. (In Russian).

4. Grigonis, V.P. (2016). Mesto Konstitucionnogo suda RF v realizacii pravovoj politiki v sfere obespecheniya pozharnoj bezopasnosti, grazhdanskoj oborony, chrezvychajnyh situacij i likvidacii posledstvij stihijnyh bedstvij [The place of the Constitutional Court of the Russian Federation in the implementation of legal policy in the field of fire safety, civil defense, emergency situations and elimination of the consequences of natural disasters]. Legal policy in the field of fire safety, civil defense, emergency situations and elimination of consequences of natural disasters [Pravovaya politika v sfere obespecheniya pozharnoj bezopasnosti, grazhdanskoj oborony, chrezvychajnyh situacij i likvidacii posledstvij stihijnyh bedstvij]. Materials of the round table. Under the general editorship of E. N. Chizhikov, A.V. Malko, S. B. Nemchenko. Compiled by A. A. Smirnova, N. I. Utkin. pp. 41–49. (In Russian).

5. Grishchenko, T.A., Skripkina, Yu.G. (2020). Konstitucionnye garantii obespecheniya prav m svobod v osobyh pravovyh rezhimah [Constitutional guarantees of ensuring rights and freedoms in special legal regimes]. *Vestnik MOSU MVD Rossii – Vestnik MOSU MVD Rossii*. No. 5. pp. 24–36. (In Russian).

6. Eremenko, V.I. (2019). O tolkovanii Konstitucionnym sudom Rossijskoj Federacii nekotoryh statej GK RF [On the interpretation by the Constitutional Court of the Russian Federation of some articles of the Civil Code of the Russian Federation]. *Promyshlennaya sobstvennost' – industrial property*. No. 6. pp. 31–42. (In Russian).

7. Eremenko, V.I. (2016). O reforme sistemy edinogo tovarnogo znaka Evropejskogo soyuza [On the reform of the Unified Trademark system of the European Union]. *Birzha intellektual'noj sobstvennosti – Intellectual Property Exchange*. No 9. pp. 1–8. (In Russian).

8. Krotov, A.V. (2018). *Koncepciya "shirokogo" tolkovaniya prava na chastnuyu zhizn' v resheniyah Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii* [The concept of "broad" interpretation of the right to private life in decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava – Actual problems of Russian law*. No 5. pp. 20–31. (In Russian).

9. Malko, E.A. (2012). *Grazhdanskaya processual'naya pravovaya politika v sovremennoj Rossii*. Monografiya [Civil procedural legal policy in modern Russia]. Saratov. 210 p. (In Russian).

10. Mashkina, T.I., Orlova, A.I. (2005). *Nekotorye aspekty organizacii i deyatel'nosti tretejskih sudov* [Some aspects of the organization and activity of arbitration courts]. *Arbitrazhnaya praktika – Arbitration practice*. Moscow. No. 7. pp. 42–56. (In Russian).

11. Pritulin, V.P. (2006). *Sudebno-pravovaya politika zashchity prav i svobod lichnosti v sovremennoj Rossii*. Monografiya. [Judicial and legal policy of protection of the rights and freedoms of the individual in modern Russia. Monograph]. Armavir. 178 pp. (In Russian).

12. Kharitonov, M.E. (2003). *Zashchita sub"ektivnyh grazhdanskih prav sudami i organami nesudebnoj yurisdikcii: grazhdansko-pravovoj aspekt*. Monografiya [Protection of subjective civil rights by courts and bodies of non-judicial jurisdiction: civil-legal aspect. Monograph]. Krasnodar. 194 p. (In Russian).

Вклад соавторов

Соавторство неделимое.

Co-authors' contribution

Co-authorship is indivisible.

Об авторах

Грищенко Тарас Алексеевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургский университет МВД России; доцент кафедры теории и истории государства и права, Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Российская Федерация, e-mail: Gta_82@inbox.ru

Уткин Николай Иванович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права, Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России; Заслуженный юрист Российской Федерации, Санкт-Петербург, Российская Федерация, e-mail: utkinnick@mail.ru

Тулаев Андрей Николаевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Российская Федерация, e-mail: tulaev2@yandex.ru

About the authors

Taras A. Grishchenko, Cand. Sci (Law), Associate professor, associate Professor of the Department of constitutional and international law, St. Petersburg University of the Ministry of internal Affairs of Russia, Associate professor of the Department of theory and history of state and law of the St. Petersburg University State fire service of EMERCOM of Russia, Saint Petersburg, Russian Federation, e-mail: Gta_82@inbox.ru

Nikolaj I. Utkin, Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of theory and history of state and law of the St. Petersburg University State fire service of EMERCOM of Russia, Honored lawyer of the Russian Federation, Saint Petersburg, Russian Federation, e-mail: utkinnick@mail.ru

Andrej N. Tulaev, Cand. Sci (Law), Associate professor of the Department of theory and history of state and law of the St. Petersburg University State fire service of EMERCOM of Russia, Saint Petersburg, Russian Federation, e-mail: tulaev2@yandex.ru

Поступила в редакцию: 11.05.2021

Received: 11 May 2021

Принята к публикации: 27.05.2021

Accepted: 27 May 2021

Опубликована: 29.06.2021

Published: 29 June 2021

УДК / UDC 342.537

DOI 10.35231/18136230_2021_2_105

Направления долгосрочного развития Российской Федерации: анализ нормативной базы СНГ и национального законодательства

Т. А. Коломейцева, А. А. Глушков

*Санкт-Петербургский государственный экономический университет,
Санкт-Петербург, Российская Федерация*

В статье проводится анализ законодательства Российской Федерации в области приоритетных направлений социально-экономического развития в сравнении с положениями нормативных документов СНГ.

Нормативно-правовые акты Российской Федерации являются наглядным примером того, что каждое государство стремится прежде всего реализовать свои национальные интересы, что порой не перекликается с установленным в качестве приоритета международным сотрудничеством в полном объеме. Представляется, что сферы развития экономики и социальной сферы СНГ и России зачастую дублируют друг друга, в некоторых из них интересы не являются противоположными, но все же не пересекаются.

Для обеспечения продуктивного межгосударственного сотрудничества необходимо не только сформировать общее экономическое пространство между всеми государствами – участниками СНГ, но и создать национальную правовую базу, обеспечивающую долгосрочное развитие российской экономики и социальной сферы.

Ключевые слова: конституционное и международное право (соотношение и взаимосвязь), совершенствование и гармонизация конституционного законодательства, производительные силы, критические технологии.

Для цитирования: Коломейцева Т.А., Глушков А.А. Направления долгосрочного развития Российской Федерации: анализ нормативной базы СНГ и национального законодательства // Ленинградский юридический журнал. 2021. № 2 (64). С. 105–115. DOI 10.35231/18136230_2021_2_105

Directions of the long-term development of the Russian Federation: analysis of the regulatory framework of the CIS and national legislation

Tatyana A. Kolomeytseva, Alexander Glushkov

*Saint-Petersburg State Economic University,
Saint Petersburg, Russian Federation*

The article is devoted to the analysis of the legislation of the Russian Federation in the field of priority areas of socio-economic development in a comparative analysis with the provisions of the normative documents of the CIS.

The normative legal acts of the Russian Federation are a vivid example of the fact that each state seeks, first of all, to realize its national interests, which sometimes does not resonate with the international cooperation established as a priority in full. It seems that the spheres of economic and social development of the CIS and Russia often duplicate each other, in some of them the interests are not opposite, but still do not overlap.

To ensure productive interstate cooperation, it is necessary not only to form a common economic space between all CIS member states, but also to create a national legal base that ensures the long-term development of the Russian economy and social sphere.

Key words: constitutional and international law (ratio and relationship), improvement and harmonization of legislation, productive forces, critical technologies.

For citation: Kolomeytseva, T.A., Glushkov, A.A. (2021). *Napravleniya dolgosrochnogo razvitiya Rossijskoj Federacii: analiz normativnoj bazy SNG i nacional'nogo zakonodatel'stva* [Directions of the long-term development of the Russian Federation: analysis of the regulatory framework of the CIS and national legislation]. *Leningradskij juridicheskij zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 2 (64). pp. 105–115. DOI 10.35231/18136230_2021_2_105 (In Russian).

Введение

Современная мировая экономика, основываясь на государственных и национальных приоритетах, все более ориентируется на международные и межгосударственные стандарты, пронизывающие все сферы и области взаимодействия [3, с. 36]. Можно констатировать, что экономические отношения государств находятся на новой стадии развития, которые целесообразно называть наднациональными. Объективно, что мы наблюдаем начальные этапы такого развития, но, представляется, это приведет к абсолютно и качественно другой мировой экономике, основывающейся на глобальной интеграции [1, с. 215]. Отметим, что путь по интеграции государств в социально-экономической сфере в мировом масштабе достаточно труден в силу кардинальных различий в приоритетах и особенностях политико-правового режима последних, и поэтому во многом неясен. Но региональная интеграция уже обретает какие-то практические формы. Представляется, что деятельность Содружества Независимых Государств является одним из положительных и перспективных примеров взаимодействия в целях развития социально-экономической сферы каждого из государств-участников [7]. Однако государственные национальные интересы в любом случае преобладают в определении стратегии развития отдельного государства, следовательно, необходимо проанализировать российское законодательство в данной сфере.

Основные принципы и направления долгосрочного развития Российской Федерации на современном этапе

Российская Федерация вслед за СНГ приняла Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г., утвержденную распоряжением Правительства РФ от 17.11. 2008 г¹. Данный документ является национальным нормативно-правовым актом, имплементирующим положения стратегии, разработанной Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ, учитывая и отражая особенно значимые и приоритетные направления развития Российского государства.

Основные принципы концепции предусматривают, что: «российская экономика останется лидером на мировом рынке в энергетическом секторе, а также создаст конкурентоспособную экономику высоких технологий». Целевыми ориентирами принятия документа являются высокий уровень благосостояния человека; социальное благополучие; экономика лидерства и инноваций; институты экономической свободы и справедливости; безопасность граждан и общества (что отражается в стремлении к укреплению внутренней безопасности и развитию военного блока). Отметим, что социальный характер развития Российского государства предопределяет важнейшее место в концепции, касающееся развития социальной политики во всех отраслях. Кроме того, вопрос развития национальной экономики решается посредством усиления отдельных экономических блоков и промышленных секторов (гл. IV и V Концепции).

По мнению депутатов Государственной думы, в частности В.А. Васильева, важнейшим позитивным фактором выработки государственной социально-экономической политики стало широкое публичное обсуждение связанных с этих проблем различными профильными министерствами, хозяйствующими субъектами и представителями гражданского общества. Объективные глобальные проблемы в современном мире и различные субъективные факторы региональных экономик обуславливают принятие мер преодоления стагнации в российской экономике, сокращая инфля-

¹ О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»): распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/28c7f9e359e8af09d7244d8033c66928fa27e527/

цию и ускоряя темпы социально-экономического развития нашего государства. Главная среднесрочная цель ускорения – рост уровня жизни граждан России при устойчивом развитии экономики и социальной сферы [5].

Анализ документа позволяет сказать о достаточно высокой степени заинтересованности РФ в повышении социально-экономического уровня в государстве. Однако положения концепции достаточно фрагментарно касаются вопросов интеграции с экономиками наших партнеров. Представляется, что это объективно обусловливается существенным преимуществом в развитии всех сфер экономики и социальной сферы перед другими государствами – участниками СНГ (по крайней мере, на период 2008 г.). Но цель любой национальной концепции в долгосрочном государственном планировании, а сотрудничество с нашими ближайшими соседями и партнерами – только один из путей развития национальных экономик всех государств-участников.

Правовые основы регулирования направлений долгосрочного развития Российской Федерации

Сообразуясь с разработанной концепцией национальными приоритетами в развитии, указом президента Российской Федерации был утвержден перечень критических технологий в обозначенных нормативно-правовым актом направлениях развития¹). Изучение положений данного указа позволяет сделать следующие выводы: определены восемь важнейших направлений развития науки, технологий и техники Российской Федерации, обеспечение безопасности и противодействие терроризму, развитие основных сфер инновационного развития. Критические технологии, утвержденные указом, служат основанием для создания благоприятных условий, при наличии которых возможно развитие государства, его национальной безопасности, в том числе в экономической и социальной сфере как приоритетных направлений. В этой связи необходимо определить, что является «критическими технологиями»? Согласно анализу некоторых теоретических разработок, приоритетным направлением развития науки, технологий и техники Российской Федерации является

¹ Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации» (в ред. указа Президента РФ от 16.12.2015 г. № 623): указ Президента Российской Федерации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102149065>

«тематическое направление научно-технологического развития межотраслевого (междисциплинарного) значения, способное внести наибольший вклад в обеспечение безопасности страны, ускорение экономического роста, повышение конкурентоспособности страны за счет развития технологической базы экономики и наукоемких производств» [7]. Как указывается в Стратегии, приоритетные направления «задают общий вектор научно-технического развития страны и представляют собой те области реального сектора экономики России, в которых применение новых технологий и техники может принести наибольший совокупный эффект» [6]. Следовательно, такими технологиями или производительными силами являются те, которые способны привести к повышению конкурентоспособности и росту производства высокотехнологичных товаров либо услуг; которые, в свою очередь, опережают показатели ВВП, дают возможность развития инноваций в социально-экономической области. Более того, в условиях активизации террористической угрозы такие технологии должны обеспечить оборонную безопасность государства в военной и техногенной сфере [2, с. 57].

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» является комплексным нормативным актом в области регламентации процессов долгосрочного социального и экономического развития¹. Анализ положений закона позволяет выделить несколько приоритетных направлений развития России: социально-экономическое (наиболее обширный блок, включающий такие задачи, как демографический рост, рост благосостояния населения, также создание высокотехнологичного экспортоориентированного экономического сектора и вхождение в пятерку крупнейших мировых экономических лидеров², стратегия национальной безопасности, подразумевающая укрепление обороны страны, обеспечение незыблемости конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации; укрепление национального согласия,

¹ О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 № 277-ФЗ, от 30.10.2017 № 299-ФЗ, от 31.12.2017 № 507-ФЗ, от 18.07.2019 № 183-ФЗ, от 31.07.2020 № 264-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102354386>

² О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201805070038>

политической и социальной стабильности, развитие демократических институтов, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества; закрепление за Российской Федерацией статуса одной из лидирующих мировых держав¹; научно-технологическое развитие, что подразумевает многоаспектное совершенствование различных систем, в том числе и международное сотрудничество (например, Концепция межрегионального и приграничного сотрудничества государств – участников СНГ на период до 2030 года, положения которой способствуют формированию модели международного научно-технического сотрудничества и международной интеграции в области исследований и технологического развития, позволяющей защитить идентичность российской научной сферы и государственные интересы в условиях интернационализации науки и повысить эффективность российской науки за счет взаимовыгодного международного взаимодействия²).

Характеристика отдельных направлений долгосрочного развития Российской Федерации

Кроме базового федерального закона и программного документа – Концепции, нормативно-правовой базой, определяющей российский национальный курс опережающего социально-экономического развития, выступают, в первую очередь, «майские указы Президента РФ» – 11 указов, направленных на реализацию достижения целей социально-экономического развития, в том числе: «О долгосрочной государственной экономической политике» от 7 мая 2012 г., «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» от 7 мая 2012 г. Проанализировав тексты документов, можно утверждать, что стратегическая заинтересованность России выражается прежде всего в совершенствовании внутренних механизмов в целях комплексного развития политических, экономических и социальных аспектов повышения национального благосостояния и конкурентоспособности во внешнегосударственных отношениях.

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683. URL: <http://base.garant.ru/71296054/>

² О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации: указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201612010007>

Большое внимание в России уделяется социальным проблемам. Основными задачами Российской Федерации в этой сфере выступают: создание новых рабочих мест, значительное увеличение объема инвестиций, развитие высокотехнологичных и наукоемких отраслей, совершенствование бюджетной и налоговой политики и прочее.

Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (2018) регламентировал важнейшие направления национального экономического и социального развития, а также утвердил конкретные цели последнего: осуществление научно-технологического прорыва в социальной и экономической сфере, повышение демографических показателей, борьба с бедностью¹. Кроме того, были приняты документы различной юридической силы, определяющие направления в отдельных сферах или областях государства и общества, среди них: Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 г., утв. Указом Президента РФ от 26 октября 2020 г., Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года», Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы», Указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации», Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. «Об утверждении Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г.», Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Правительством РФ 3 января 2014 г.), Распоряжение Правительства РФ от 29 марта 2019 г. «Об утверждении бюджетного прогноза РФ на период до 2036 г.», Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития РФ).

В июле 2020 г. президентом РФ был принят Указ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», который, по мнению директора Института народнохозяйственного прогнозирова-

¹ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201805070038>

ния РАН Александра Широга, является стратегическим документом верхнего уровня, «Правительство в соответствии с поручениями, которые были даны по итогам этого указа, должно обеспечить достижение поставленных целей. Для этого ему нужно разработать адекватный набор мер экономической политики» [4].

Таким образом, очевидно, что для Российской Федерации международное взаимодействие с государствами – участниками СНГ является достаточно важной задачей, но которая должна решаться без ущемления собственных национальных интересов. На основании положений указов президента РФ и нормативных актов правительства РФ можно сделать вывод, что именно решение обозначенных национальных задач является приоритетной линией в деятельности органов государственной власти РФ по достижению целей долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации.

Заключение

Комплексное правовое регулирование различных областей социальной и экономической сферы привело к формированию необходимых условий для развития стратегического планирования, составляющих основу деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти на различных уровнях. Программно-целевой подход планирования социально-экономической политики государства позволил качественно и поэтапно определить приоритетные направления развития, а закон, регламентирующий стратегическое планирование, стал правовой базой прогрессивного социально-экономического и научно-технологического развития, существенно повышающего как качество жизни отдельного человека, так и в целом конкурентоспособности Российской Федерации [8, с. 329].

Таким образом, Российская Федерация – государство, имеющее свой комплексный и фундаментальный план долгосрочного развития, обусловленный политической и экономической конъюнктурой, а также предполагающий тесное, многоплановое и долгосрочное сотрудничество с государствами – членами СНГ в рамках существующих договоров, и ориентированное на совершенствование эффективного развития.

Представляется, что для достижения целей технологического развития необходимо более тесное взаимодействие между законодательными и исполнительными органами государств – участников СНГ, поскольку на сегодняшний день наблюдается достаточный разрыв как в нормативно-правовой базе (закрепление принципов и правовых основ взаимодействия государств-участников, так и в механизме реализации интеграционных процессов. Если план развития СНГ предполагает международное многостороннее сотрудничество, необходимо прежде всего регламентировать соответствующими документами области и сферы взаимодействия, по которым будет осуществляться такое сотрудничество, отвечающее интересам всех государств, исходя из целесообразности достижения национальных целей, так как именно развитие непосредственно самого государства – приоритет для субъектов публичной власти, исходя из чего следует предусмотреть модель предпочтительного развития для всех стран-участников в рамках Союза.

Список литературы

1. Волконский В. А. Изменения в мире за столетие и парадигмы экономической науки // Экономическая теория на пороге XXI века-2. 1998. 220 с.
2. Голиченко О.Г. и др. Карта технологических дорог России: проблема выбора приоритетов и критических технологий. М.: Из-во РУДН, 2005. 184 с.
3. Гринин Л. Е. Современные производительные силы и проблемы национального суверенитета//Философия и общество, 1999. № 4. С.5-44.
4. Кошкина А., Рубченко М. Правительство готовит новую стратегию социально-экономического развития. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2021/02/02/856382-pravitelstvo-gotovit-novuyu-strategiyu-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya>
5. О предложениях по ускорению социально-экономического развития России. Рекомендации парламентских слушаний М.: изд-во Государственной Думы ФС РФ, 02.10.2014. URL: <http://www.komitet2-7.km.duma.gov.ru/Rabota-Komiteta/item/9325/>
6. Попов С. В., Соловьёва Г.М., Сергеева В.В. Критические технологии Российской Федерации как ориентир для стратегических решений хозяйствующих субъектов в свете патентной статистики// Управление наукой и наукометрия. 2008. № 6. URL: <https://cyberleninka.ru/journal/n/upravlenie-naukoy-i-naukometriya?i=903968>
7. Приоритетные направления развития науки и технологий и перспективные изобретения. Вып. 2. М.: Патент, 2006. 76 с.
8. Себекин Д.С. Итоги реализации концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2020. № 5-2. С. 328–334.

References

1. Volkonskij, V.A. (1998). *Izmeneniya v mire za stoletie i paradigmy ekonomicheskoy nauki* [Changes in the world over the century and the paradigms of economic science]. Ekonomicheskaya teoriya na poroge XXI veka-2 [Economic theory on the threshold of the 21st century-2]. Moscow. 220 p. (In Russian).
2. Golichenko, O.G. i dr. (2005). *Karta tekhnologicheskikh dorog Rossii: problema vybora prioritetov i kriticheskikh tekhnologij* [Map of technological roads of Russia: the problem of choosing priorities and critical technologies]. Moscow: Iz-vo RUDN, 184 p. (In Russian).
3. Grinin, L.E. (1999). Sovremennye proizvoditel'nye sily i problemy nacional'nogo suvereniteta [Modern productive forces and problems of national sovereignty]. *Filosofiya i obshchestvo – Philosophy and society*. No 4. pp. 5–44. (In Russian).
4. Koshkina, A., Rubchenko, M. (2021). Pravitel'stvo gotovit novuyu strategiyu social'no-ekonomicheskogo razvitiya. Rezhim dostupa: URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2021/02/02/856382-pravitelstvo-gotovit-novuyu-strategiyu-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya> (In Russian).
5. *O predlozheniyah po uskoreniyu social'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossii. Rekomendacii parlamentskih slushanij* [On proposals to accelerate the socio-economic development of Russia. Recommendations of parliamentary hearings]. (2014). Moscow: izd-vo Gosudarstvennoj Dumy FS RF. Rezhim dostupa: URL: <http://www.komitet2-7.km.duma.gov.ru/Rabota-Komiteta/item/9325/> (In Russian).
6. Popov, S.V., Solov'yova, G.M., Sergeeva, V.V. (2008). Kriticheskie tekhnologii Rossijskoj Federacii kak orientir dlya strategicheskikh reshenij hozyajstvuyushchih sub"ektov v svete patentnoj statistiki [Critical technologies of the Russian Federation as a benchmark for strategic decisions of business entities in the light of patent statistics]. *Upravlenie naukoj i naukometriya – Science and Science Management*. No 6. Rezhim dostupa: URL: <https://cyberleninka.ru/journal/n/upravlenie-naukoy-i-naukometriya?i=903968> (In Russian).
7. *Prioritetnye napravleniya razvitiya nauki i tekhnologij i perspektivnye izobreteniya* [Priority areas for the development of science and technology and promising inventions]. (2006). Vol. 2. Moscow: Patent, 76 p. (In Russian).
8. Sebeikin, D.S. (2020). Itogi realizacii koncepcii dolgosrochnogo social'no-ekonomicheskogo razvitiya RF do 2020 goda [Results of the implementation of the concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation until 2020]. *Vestnik Altajskoj akademii ekonomiki i prava – Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law*. No 5-2. pp. 328–334. (In Russian).

Вклад соавторов

Соавторство неделимое.

Co-authors' contribution

Co-authorship is indivisible.

Об авторах

Коломейцева Татьяна Анатольевна, кандидат юридических наук, доцент, Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация, e-mail: kolomeyцева66@mail.ru

Глушков Александр Александрович, студент юридического факультета, Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация, e-mail: glushkov.privatebox@gmail.com

About the authors

Tatyana A. Kolomeytseva, candidate of law, Assistant Professor, Saint-Petersburg State Economic University, Saint Petersburg, Russian Federation, e-mail: kolomeyцева66@mail.ru

Alexander Glushkov, law student, Saint-Petersburg State Economic University, Saint Petersburg, Russian Federation, e-mail: glushkov.privatebox@gmail.com

Поступила в редакцию: 30.04.2021

Received: 30 April 2021

Принята к публикации: 27.05.2021

Accepted: 27 May 2021

Опубликована: 29.06.2021

Published: 29 June 2021

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

Статья / Article

УДК 347.5

DOI 10.35231/18136230_2021_2_116

К вопросу о необходимости унификации законодательства в сфере правоотношений по возмещению вреда, причиненного в результате незаконного уголовного преследования

Е. Г. Шадрина

*Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина,
Санкт-Петербург, Российская Федерация*

В статье рассматриваются некоторые актуальные вопросы применения законодательства, регулирующего правоотношения в сфере возмещения вреда, причиненного органами, осуществляющими уголовное преследование. Автором исследованы исторический аспект становления рассматриваемого института; правовая природа правоотношений по возмещению вреда, в том числе компенсации морального вреда.

Наличие противоречивой практики правоприменения, одновременно с отсутствием определённых ориентиров и критериев для определения справедливых размеров компенсаций морального вреда, приводит к нарушению принципа справедливости.

В качестве одной из фундаментальных причин такого положения дел можно выделить комплексность рассматриваемого института – регулирование уголовно-процессуальными и гражданскими нормами, которые относятся к разным системам права (публичное и частное), имеющие разные методы правового регулирования. Видится необходимость в принятии отдельного нормативного правового акта, унифицировавшего вышеуказанные нормы.

Ключевые слова: возмещение вреда, моральный вред, органы уголовного преследования, разумность, справедливость, суд.

Для цитирования: Шадрина Е.Г. К вопросу о необходимости унификации законодательства в сфере правоотношений по возмещению вреда, причиненного в результате незаконного уголовного преследования // Ленинградский юридический журнал. 2021. № 2 (64). С. 116–129. DOI 10.35231/18136230_2021_2_116

On the issue of the need to unify legislation in the field of legal relations for compensation for harm caused as a result of illegal criminal prosecution

Ekaterina G. Shadrina

*Pushkin Leningrad State University,
Saint Petersburg, Russian Federation*

The article discusses some topical issues of the application of the legislation governing legal relations in the field of compensation for harm caused by the bodies carrying out criminal prosecution. The author investigated the historical aspect of the formation of the institution under consideration; the legal nature of legal relations for compensation for harm, including compensation for moral damage.

The presence of a contradictory practice of law enforcement, along with the absence of certain guidelines and criteria for determining the fair amount of compensation for moral damage, leads to a violation of the principle of justice.

One of the fundamental reasons for this state of affairs is the complexity of the institution under consideration – regulation by criminal procedural and civil norms that relate to different systems of law (public and private) with different methods of legal regulation. It seems necessary to adopt a separate normative legal act that unified the above norms.

Key words: compensation for harm, moral harm, criminal prosecution authorities, rationality, justice, court.

For citation: Shadrina, E.G. (2021) K voprosu o neobkhodimosti unifikatsii zakonodatel'stva v sfere pravootnoshenij po vozmeshcheniyu vreda, prichinennogo v rezul'tate nezakonnogo ugolovnogo presledovaniya [On the issue of the need to unify legislation in the field of legal relations for compensation for harm caused as a result of illegal criminal prosecution]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 2 (64). pp. 116–129. DOI 10.35231/18136230_2021_2_116 (In Russian).

Введение

Фундаментальные положения главы второй Конституции РФ, а также гарантированные Конвенцией 1950 г. права человека и основные свободы, подтверждают факт принятия Россией задачи обеспечения внутри своей юрисдикции действия данных норм. Российские граждане, реализующие свои основные права и свободы, закрепленные как в Основном законе государства, так и иных нормативных правовых актах, достаточно часто сталкиваются с незаконными действиями со стороны правоохранительных органов и суда, тем самым данные органы государственной власти своими незаконными действиями напрямую наносят вред своим гражданам. Важнейшая проблема заключается в урегулировании данных

правоотношений таким образом, чтобы исключить возможные проявления незаконных действий, либо при наличии таковых – неизбежность наступления гражданско-правовой ответственности в виде получения законного и справедливого возмещения вреда со стороны государства.

Вопросы возмещения вреда, причиненного незаконными действиями органов уголовного преследования и суда, являются одними из наиболее актуальных и острых для России. Несмотря на то что нормы современного российского законодательства о возмещении вреда соответствуют высокому уровню правового регулирования, их реализация в правоприменительной практике связана с множеством правовых проблем.

В российской юридической науке значимый вклад в разработку рассматриваемой проблемы внесли А.В. Бажанов¹, Б.Т. Безлепкин [2], А.А. Подпригора². На современном этапе развития науки исследованием института возмещения вреда занимаются представители цивилистики и уголовно-процессуальной науки: Ю.Н. Андреев [1], А.С. Кирилов [5], И.М. Комаров [6], Т.Ю. Максимова [7], А.А. Яшина [11] и др.

Существующие работы о возмещении вреда в уголовном судопроизводстве, затрагивают отдельные проблемные аспекты и не охватывают наиболее важные актуальные проблемы, возникающие из-за комплексного характера рассматриваемого института.

Исторический аспект возмещения вреда, причиненного государственными органами

В соответствии с положениями конституционного законодательства, если незаконными деяниями органов государства причинен вред гражданину, то на нарушителя прав возлагается обязательство по возмещению убытков в объеме, устанавливаемом в зависимости от его установленной степени вины. В 2002 г. Конституционный суд РФ сформулировал правовые позиции относительно дополнительных гарантий, касающихся защиты прав граждан³. С точки зрения В.И. Васильева, в отношении

¹ Бажанов А.В. Возмещение имущественного вреда реабилитированному в уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 254 с.

² Подпригора А.А. Реабилитация в уголовном процессе России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 2004. 26 с.

³ По жалобе открытого акционерного общества «Большевик» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации: определение Конституционного суда РФ от 20.02.2002 № 22-О // Экономика и жизнь. 2002. № 16.

должностных лиц, действующих от имени государства, должны быть установлены обязательства, снижающие риск умышленного нарушения законных прав и интересов граждан. В частности, за совершение подобных нарушений должна быть установлена специальная ответственность уполномоченных представителей государственной власти [3, с. 321].

Рассматриваемый институт долгое время отсутствовал в отечественной законодательной системе. Так, например, основания для данной формы возмещения вреда не были предусмотрены в Конституции РСФСР, вплоть до редакции Основного закона РСФСР 1978 г. Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, принятые в 1961 г., содержали положения, в соответствии с которыми допускалось привлечение к ответственности, в виде установления обязательства по возмещению причиненного вреда, государственных служащих, допустивших в своей практике превышение должностных полномочий. Однако закон также ограничивался указанием конкретных случаев, в которых данная норма могла быть применена.

Конституционная норма, закрепленная в ст. 58 Основного закона СССР 1977 г., предусматривала право граждан на возмещение причиненного им вреда в результате совершения противозаконных действий (бездействия) органами государственной власти, а также общественными организациями. Отдельные положения гражданского законодательства СССР также предусматривали особый вид ответственности государственных служащих за совершение действий, превышающих их полномочия, установленные соответствующими нормативно-правовыми актами и кодексами.

Важным историческим этапом в развитии рассматриваемого института стало принятие Постановления Верховного Совета СССР «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей», установившее ответственность правоохранительных и судебных органов вне зависимости от установленной степени вины конкретных должностных лиц [8].

В развитии рассматриваемого института огромное значение сыграл Конституционный суд РФ (определение Конституционного суда РФ от 20 февраля 2002 г. № 22-О расширило перечень возмещаемого ущерба

за счет расходов на представителя и оказание правовой помощи; определением от 4 декабря 2003 г. возмещение вреда распространено на случаи незаконного задержания подозреваемого¹.

Достаточно новым является правило об ответственности должностных лиц за совершение действий (бездействия) вне зависимости от вины. Ранее условия, гарантирующие компенсацию ущерба, нанесенного сотрудниками правоохранительных органов, предусматривались только в положениях п. 2 ст. 18 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». Норма, в соответствии с которой возмещение вреда, причиненного личности и ее законным интересам в процессе правомерного исполнения должностными лицами своих обязанностей, была введена в уголовно-процессуальное законодательство 2001 г. и гражданское законодательство 1 марта 2013 г. (ст. 16.1 ГК РФ). В научной литературе введение названных норм рассматривается как «большой прорыв» в исследуемой сфере [9, с. 62; 10, с. 122].

Правовая природа правоотношений по возмещению вреда, причиненного незаконными действиями органов уголовного преследования и суда

Правовое регулирование порядка возмещения вреда, причиненного противоправными деяниями сотрудников государственных органов, в частности судебных органов, органов прокуратуры, а также органов дознания и предварительного следствия, осуществляется в соответствии с положениями ст. 1070 и § 4 гл. 59 ГК РФ, гл. 18 УПК РФ, Постановления Пленума Верховного суда РФ от 29.11.2011 № 17 «О практике применения судами норм главы 18 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регламентирующих реабилитацию в уголовном судопроизводстве»² и Постановления Президиума ВС СССР от 18.05.1981 г. «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц

¹ По жалобе гражданки Аликиной Татьяны Николаевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации: определение Конституционного суда РФ от 04.12.2003 № 440-О // Вестник Конституционного суда РФ. 2004. № 3.

² О практике применения судами норм главы 18 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регламентирующих реабилитацию в уголовном судопроизводстве: постановление Пленума Верховного суда РФ от 29.11.2011 № 17 (ред. от 02.04.2013) // Бюллетень Верховного суда РФ. 2012. № 1.

при исполнении ими служебных обязанностей»¹. Последний нормативный акт согласно Определению Конституционного суда РФ от 21.04.2005 № 242-О применяется лишь во взаимосвязи с указанными нормами уголовно-процессуального и гражданского законодательства².

Вызывает интерес позиция законодателя относительно виновности должностных лиц. Так, ст. 133 УПК РФ устанавливает правило об ответственности вне зависимости от вины должностных лиц, но в п. 2 ст. 1070 ГК содержится иное положение: «Вред, причиненный при осуществлении правосудия, возмещается в случае, если вина судьи установлена приговором суда, вступившим в законную силу». Позиция законодателя вызвала недоумение в области правоприменения, что явилось предметом анализа Конституционного суда РФ, правовая позиция которого заключается в следующем – правило о возмещении вреда при осуществлении правосудия при наличии вины судьи распространяется на сферу гражданского судопроизводства, в результате которого приняты судебные акты, разрешающие споры по существу³.

Состав материального вреда, подлежащего возмещению, определен в ч. 1 ст. 135 УПК РФ.

В случае если в результате незаконного осуждения гражданин был освобожден от ранее занимаемой должности, в качестве возмещения причиненного ему вреда он должен быть восстановлен в должности на прежних условиях трудового договора. В случае если такое восстановление невозможно (в связи с сокращением должности, ликвидацией организации либо иных законных оснований), пострадавшему должна быть

¹ О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей: указ Президиума ВС СССР от 18.05.1981 (утв. Законом СССР от 24.06.1981) // Ведомости ВС СССР. 1981. № 21. Ст. 741.

² Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гуриновича Александра Александровича на нарушение его конституционных прав положениями частей первой и второй статьи 2 Указа Президиума Верховного Совета СССР «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей»: определение Конституционного суда РФ от 21.04.2005 № 242-О. Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.03.2021).

³ По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Богданова, А.Б. Зернова, С.И. Кальянова и Н.В. Труханова: постановление Конституционного суда РФ от 25.01.2001 № 1-П // СЗ РФ. 2001. № 7. Ст. 700.

предоставлена эквивалентная вакансия, с учетом его квалификации, а также равноценной оплатой труда. В соответствии с нормами законодательства, восстановление в должности либо предоставление иной вакансии должно быть произведено не позднее одного месяца со дня вступления в законную силу решения суда об удовлетворении требований реабилитированного.

Время отбывания незаконного наказания, а также незаконного содержания под стражей, учитывается при восстановлении гражданина в прежней должности либо предоставлении равноценной вакансии в качестве общего трудового стажа. Также указанный период времени вносится в стаж работы гражданина по специальности. Следует также обратить внимание на то, таким же образом оценивается период времени, в течение которого осуществляется исполнение судебного решения по делу о возмещении вреда, нанесенного незаконными действиями (бездействием) сотрудников государственных органов.

В случае если в связи с незаконным осуждением гражданин был лишен права пользоваться жилым помещением, суд обязывает администрацию организации, предоставляющей данное жилое помещение, восстановить утраченное право либо снять ограничение этого права. При невозможности восстановления права пользования жилым помещением (на законных основаниях) государство обязано предоставить гражданину право пользоваться равноценным жилым помещением в том же населенном пункте.

В соответствии с нормами действующего законодательства, оценка вреда должна быть произведена не позднее одного месяца с момента признания таких действий (бездействия) неправомерными. Указанные действия должны быть произведены судом, рассмотревшим дело в первой инстанции, за исключением случаев, предусмотренных в законе.

Гражданин имеет право обжаловать установленный размер возмещения нанесенного ему вреда в судебном порядке. Для этой цели он может обратиться как в суд, рассмотревший данное дело в первой инстанции, так и в вышестоящий судебный орган.

Правоотношения, возникающие в процессе применения рассматриваемого института, складываются в соответствии с установленными законом правами и обязанностями субъектов рассматриваемой правовой связи. Права и полномочия указанных государственных органов в рас-

сма­три­вае­мом слу­чае вы­ра­жа­ют­ся в ка­те­го­рии ор­га­нов пу­бли­чной вла­сти. Об­язан­ность, воз­ла­гае­мая на дан­ный субъ­ект пра­во­вых от­но­ше­ний, со­сто­ит в воз­ме­ще­нии вре­да в по­ря­дке, пре­дус­мот­рен­ном со­от­вет­ст­вую­щи­ми по­ло­же­ни­я­ми за­ко­но­да­тель­ства. Ука­зан­ное обя­затель­ство вза­имо­дей­ствует с за­кон­ным пра­вом граж­да­ни­на ли­бо его на­след­ни­ков тре­бо­вать воз­ме­ще­ния при­чи­нен­но­го ему вре­да.

Спе­ци­фика юри­ди­че­ской про­це­ду­ры воз­ме­ще­ния вре­да тре­бу­ет бо­лее по­дроб­но­го ис­сле­до­ва­ния. По­ря­док предъ­яв­ле­ния тре­бо­ва­ний, ка­са­ю­щих­ся воз­ме­ще­ния при­чи­нен­но­го вре­да, и са­ма про­це­ду­ра ис­пол­не­ния дан­но­го обя­затель­ства вза­имос­вя­за­ны, од­на­ко они про­из­во­дят­ся в раз­лич­ных сфе­рах пра­во­вых от­но­ше­ний.

В це­лях ис­клю­че­ния про­ти­во­ре­чий в про­цес­се при­ме­не­ния рас­сма­три­вае­мо­го ин­сти­ту­та Пленум Вер­хов­но­го су­да РФ в п. 51 По­ста­нов­ле­ния «О не­ко­то­рых во­про­сах, воз­ни­ка­ю­щих при рас­смот­ре­нии дел о при­суж­де­нии ком­пен­са­ции за на­ру­ше­ние пра­ва на су­до­про­из­вод­ство в раз­ум­ный срок или пра­ва на ис­пол­не­ние су­деб­но­го акта в раз­ум­ный срок» ус­та­но­вил, что по­ря­док ре­а­ли­за­ции пра­ва на воз­ме­ще­ние вре­да, при­чи­нен­но­го не­за­кон­ны­ми дей­ст­ви­я­ми (без­дей­ст­ви­ем) со­труд­ни­ков ор­га­нов до­зна­ния, пред­ва­ри­тель­но­го след­ст­вия и про­ку­ра­ту­ры, так­же при­ме­ня­ет­ся в слу­чаях воз­ме­ще­ния вре­да, при­чи­нен­но­го не­за­кон­ным при­ме­не­нием пра­ва го­су­дар­ст­вен­ны­ми су­деб­ны­ми ор­га­на­ми¹.

В со­от­вет­ст­вии с Оп­ре­де­ле­ни­ем Вер­хов­но­го су­да РФ от 01.03.2011 го­да по де­лу № 77-Г11-4, су­ды об­щей юри­с­дик­ции обя­за­ны при­зна­вать пра­во на воз­ме­ще­ние вре­да при­чи­нен­но­го лич­но­сти и иму­ще­ст­ву граж­да­ни­на, ру­ко­вод­ст­ву­ясь prin­ци­па­ми раз­ум­но­сти и спра­вед­ли­во­сти. На­ру­ше­ние сро­ков рас­смот­ре­ния де­ла о воз­ме­ще­нии вре­да, при­чи­нен­но­го не­пра­во­мер­ны­ми дей­ст­ви­я­ми (без­дей­ст­ви­ем) со­труд­ни­ка­ми го­су­дар­ст­вен­ных ор­га­нов, так­же оп­ре­де­ля­ет­ся в ка­че­ст­ве не­за­кон­но­го ог­ра­ни­че­ния пра­ва граж­да­ни­на на спра­вед­ли­вое раз­ре­ше­ние де­ла в раз­ум­ные сро­ки².

¹ О не­ко­то­рых во­про­сах, воз­ни­ка­ю­щих при рас­смот­ре­нии дел о при­суж­де­нии ком­пен­са­ции за на­ру­ше­ние пра­ва на су­до­про­из­вод­ство в раз­ум­ный срок или пра­ва на ис­пол­не­ние су­деб­но­го акта в раз­ум­ный срок: по­ста­нов­ле­ние Плену­ма Вер­хов­но­го су­да РФ от 29.03.2016 № 11 // Бюл­ле­тень Вер­хов­но­го су­да РФ. 2016. № 5.

² Оп­ре­де­ле­ние Вер­хов­но­го су­да РФ от 01.03.2011 № 77-Г11-4. До­ку­мент опуб­ли­ко­ван не был // СПС Кон­суль­тантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (да­та об­ра­ще­ния: 20.03.2021).

Юридическая процедура, применяемая в процессе реализации права на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) сотрудников органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, носит двойственный характер. В действительности требование о таком возмещении предъявляется к публичной власти, и следовательно, данное действие производится в рамках публично-правовых отношений. Однако дальнейшее исполнение рассматриваемой процедуры осуществляется исключительно в рамках гражданско-правовых отношений.

В соответствии с нормами гражданского законодательства, возмещение вреда производится посредством прохождения двух стадий: оценки возмещаемого вреда и фактического возмещения. Указанные юридические действия регулируются нормами нескольких отраслей права, применение которых осуществляется в зависимости от специфики каждого рассматриваемого дела.

Особенности возмещения морального вреда

Нормами ст. 136 УПК РФ и ст. 151 и 1101 ГК РФ регулируются вопросы возмещения морального вреда. В отличие от уголовно-процессуального, в нормах гражданского законодательства содержатся некоторые «размытые» критерии для определения его размеров. Постановление Пленума Верховного суда РФ «О некоторых вопросах применения законодательства о компенсации морального вреда»¹ (далее – ПП ВС РФ № 10) также не содержит конкретных критериев, оно дублирует положения, закрепленные в гражданском законе. Давая оценку вышеуказанным критериям, можно сделать вывод о том, что они носят достаточно субъективный характер; если фактические обстоятельства при возмещении морального вреда при незаконном уголовном преследовании можно установить, их примеры законодатель указывает в части второй ПП ВС РФ №10, то определение индивидуальных особенностей реабилитированного лица ложится на судью и, как правило, несет за собой правовую неоднозначность. Ясность по этому вопросу не вносит и Постановление

¹ Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда: постановление Пленума Верховного суда РФ от 20.12.1994 № 10 (ред. от 06.02.2007) // Рос. газета. 1995. № 29. 08 февраля.

Пленума Верховного суда РФ от 13 октября 2020 г. № 23 «О практике рассмотрения судами гражданского иска по уголовному делу»¹. В данном постановлении Верховный суд также ограничивается общими формулировками и, несмотря на существующую необходимость определения критериев, нужных для судов, полагается на внутреннее убеждение судей, тем самым оставляя данную проблему нерешенной². Следствием такого положения дел является формирование неоднозначной судебной практики, а также назначение незначительных размеров выплат.

Так, в судебной практике распространен размер морального вреда в размере от 2 до 5 тыс. рублей³. Оценивая данную ситуацию с точки зрения выполнения важнейших функций данной сферы, можно сделать вывод о том, что компенсационная функция не реализована, так как ущерб превышает выплату, а превентивная – в силу незначительности суммы для правонарушителя.

Анализ практики Санкт-Петербургского городского суда показывает, что нередко суды первой инстанции занижают размеры присужденных сумм морального вреда. Так, при пересмотре судебного решения Невского районного суда Санкт-Петербурга, в определении от 30.01.2020 года Судебная коллегия по гражданским делам увеличила размер компенсации морального вреда с 630 тыс. р. до 3 млн р. (в 5 раз), указав, что суд 1-й инстанции не учел то, «...что он длительный период времени, в течение 5 лет 07 месяцев, был лишен непосредственного контакта с родными и близкими, в частности, присутствовать на похоронах матери, умершей 07.11.2015 года, участвовать в воспитании дочери, а также лишен возможности развиваться в социальной сфере, при том положении,

¹ О практике рассмотрения судами гражданского иска по уголовному делу: постановление Пленума Верховного суда РФ от 13.10.2020 № 23 // Бюллетень Верховного суда РФ. 2020. № 12.

² Дело № 2-1158/2020 по иску М.Р. к Министерству финансов Российской Федерации о взыскании компенсации морального вреда // Калининский районный суд Санкт-Петербурга. Решение от 2 марта 2020 года.

³ Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 30.01.2020 № 33-1393/2020 по делу № 2-5228/2019 // Санкт-Петербургский городской суд, 2020.

что он являлся трудоспособным, и с учетом возраста, будучи на свободе, имел возможность для такого развития...»¹.

В настоящий момент единственным маячком для судов общей юрисдикции остается право использования практики Европейского суда по правам человека. Данное положение закреплено в п. 9 Постановления Пленума ВС РФ «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней»². Аналогичные случаи встречаются в российской судебной практике³.

Безусловно, судебная практика ЕСПЧ достаточно разнообразна в части дел, связанных с незаконным уголовным преследованием, поэтому закрепление данной позиции в качестве обязанности для судов общей юрисдикции стало бы решением проблемы в части унификации и справедливого назначения размеров возмещения морального вреда. Но следует помнить, что судебная практика Европейского суда складывается исходя из экономического положения именно европейских стран, поэтому решение данной проблемы таким путем не представляется возможным, и без изменения норм российского законодательства нам не обойтись. Установление определённых границ размеров компенсаций морального вреда и закрепления их в законодательстве является одним из путей решения проблемы. Определённые шаги в данном направлении были предприняты в 2019 г. В Государственную думу от фракции Справедливая Россия был внесен законопроект, который предполагает введение системы компенсаций за незаконное уголовное преследование путем установления минимальных размеров компенсации. Этот законопроект предлагает внесение изменений в ст. 1101 ГК РФ. Так, в случае, если моральный вред был причинен незаконным уголовным преследованием на досудебной или судебной стадии без применения мер пресечения, размер компенсации составляет не ниже 1 тыс. р. за каждый день уголовного

¹ Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 30.01.2020 № 33-1393/2020 по делу № 2-5228/2019 // Санкт-Петербургский городской суд, 2019.

² О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней: постановления Пленума Верховного суда РФ от 27.06.2013 № 21 // Бюллетень Верховного суда РФ. 2013. № 8.

³ Определение ВС РФ от 14 августа 2018 г. № 78-КГ18-38. URL: https://storage.pravo.ru/file/general/Tn_storpdfphp.pdf (дата обращения: 20.03.2021).

преследования. В случае применения к лицу мер пресечения, не связанных с лишением свободы, судом должна быть установлена сумма не ниже, чем 5 тыс. р. за каждый день их использования. При применении по уголовному делу мер, связанных с лишением свободы, компенсация должна составлять не ниже 15 тыс. р. за каждый день.

Несомненно, данный законопроект имеет положительные моменты в части установления единой системы размеров компенсации морального вреда реабилитированному, что будет способствовать единообразию судебной практики. С другой стороны, установление минимального порога может привести к другой проблеме – использования установленных законодателем минимумов без дальнейшего увеличения (индексации), как это нередко встречается в российской законодательной практике. Тем не менее, он может стать «революционным», позволить российским судам не ориентироваться на практику ЕСПЧ и мотивировать органы уголовного преследования на более качественное исполнение своих профессиональных обязанностей.

Заключение

Вопросы возмещения вреда как морального, так и иного, причиненного незаконными действиями органов уголовного преследования и суда стоят наиболее остро. Отсутствие единой судебной практики, вызванной в том числе разрозненностью норм, регулирующих рассматриваемые правоотношения по разным отраслям права, приводит к причинению существенного вреда как отдельным гражданам, так и обществу в целом.

Назрела необходимость в принятии единого нормативного правового акта, который путем урегулирования механизма возмещения вреда, причиненного незаконными деяниями органов уголовного преследования и суда, позволит обеспечить эффективную защиту прав граждан и организаций.

Список литературы

1. Андреев Ю.Н. Ответственность государства за причинение вреда. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2013. 372 с.
2. Безлепкин Б.Т. Возмещение вреда, причиненного гражданину судебно-следственными органами. М.: Акад. МВД СССР, 1979. 203 с.
3. Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М.: Формула права, 2015. С. 321.

4. Егоров В.В. Проблемы компенсации морального вреда в процедуре реабилитации // Евразийский союз ученых. 2019. № 12-6 (69). С. 56–59.
5. Кирилов А.С. Проблемы возмещения вреда, причиненного незаконными действиями органов, осуществляющих уголовное судопроизводство // Социально-политические науки. 2017. № 4. С. 139–142.
6. Комаров И.М. Институт реабилитации в российском законодательстве: современные проблемы. М.: Юрлитинформ, 2019. 186 с.
7. Максимова Т.Ю. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями должностных лиц и государственных органов, осуществляющих производство по уголовному делу: методические рекомендации для адвокатов. М.: Информ-Право, 2011. 142 с.
8. Михеева Л.Ю. Ответственность за причинение вреда актами власти и компенсация за нарушение права на судопроизводство в разумный срок: соотношение конструкций // Витрянский В.В., Суханов Е.А. Основные проблемы частного права: сб. ст. к юбилею д-ра юрид. наук, проф. А. Л. Маковского. М.: Статут, 2010.
9. Подопригора А.А. Некоторые проблемы уголовно-процессуальной регламентации возмещения вреда лицу, незаконно или необоснованно подвергнутому уголовному преследованию или осуждению // Академический вестник Ростовского филиала Российской таможенной академии. 2018. № 3 (32). С. 62-68.
10. Расаева Х.А. Институт реабилитации в уголовном процессе: проблемы применения // Вестник РГГУ. Серия Экономика. Управление. Право. 2019. № 1. С. 122–134.
11. Яшина А.А. Институт реабилитации: конституционно-правовые аспекты. М.: Юрлитинформ, 2018. 276 с.

References

1. Andreev, YU.N. (2013). *Otvetstvennost' gosudarstva za prichinenie vreda* [State responsibility for causing harm]. Sankt-Peterburg: YUridicheskij centr Press (In Russian).
2. Bezlepkin, B.T. (1979). *Vozmeshchenie vreda, prichinennogo grazhdaninu sudebno-sledstvennymi organami* [Compensation for harm caused to a citizen by the judicial and investigative authorities]. Moscow: Akad. MVD SSSR (In Russian).
3. Vasil'ev, V.I. (2015). *Zakonodatel'naya osnova municipal'noj reform* [Legal framework for municipal reform]. Moscow: Formula prava (In Russian).
4. Egorov, V.V. (2019). Problemy kompensacii moral'nogo vreda v procedure rehabilitacii [Problems of compensation for moral harm in the rehabilitation procedure]. *Evrazijskij soyuz uchenyh – Eurasian Union of Scientists*. No. 12-6 (69). pp. 56–59. (In Russian).
5. Kirilov, A.S. (2017). Problemy vozmeshcheniya vreda, prichinennogo nezakonnymi dejstviyami organov, osushchestvlyayushchih ugolovnoe sudoproizvodstvo [Problems of compensation for harm caused by illegal actions of bodies carrying out criminal proceedings]. *Social'no-politicheskie nauki – Socio-political sciences*. No. 4. pp. 139–142. (In Russian).
6. Komarov, I.M. (2019). Institut rehabilitacii v rossijskom zakonodatel'stve: sovremennye problem [The Institute of Rehabilitation in Russian Legislation: Contemporary Problems]. Moscow: YUrlitinform (In Russian).

7. Maksimova, T.YU. (2011). *Vozmeshchenie vreda, prichinennogo nezakonnymi dejstviyami dolzhnostnyh lic i gosudarstvennyh organov, osushchestvlyayushchih proizvodstvo po ugovnomu delu: metodicheskie rekomendacii dlya advokatov* [Compensation for harm caused by illegal actions of officials and state bodies carrying out criminal proceedings: guidelines for lawyers]. Moscow: Inform-Pravo (In Russian).

8. Miheeva, L.YU. (2010). *Otvetstvennost' za prichinenie vreda aktami vlasti i kompensaciya za narushenie prava na sudoproizvodstvo v razumnyj srok: sootnoshenie konstrukcij* [Responsibility for causing harm by acts of power and compensation for violation of the right to legal proceedings within a reasonable time: the ratio of structures] Vitryanskij V.V., Suhanov E.A. *Osnovnye problemy chastnogo prava: Sbornik statej k yubileyu doktora yuridicheskikh nauk, professora Aleksandra L'vovicha Makovskogo*. Moscow: Statut (In Russian).

9. Podoprigora, A.A. (2018). *Nekotorye problemy ugovolno-processual'noj reglamentacii vozmeshcheniya vreda licu, nezakonno ili neobosnovanno podvergnutomu ugovolnomu presledovaniyu ili osuzhdeniyu* [Some problems of the criminal procedural regulation of compensation for harm to a person who has been unlawfully or unreasonably subjected to criminal prosecution or conviction]. *Akademicheskij vestnik Rostovskogo filiala Rossijskoj tamozhennoj akademii – Academic Bulletin of the Rostov Branch of the Russian Customs Academy*. No. 3 (32). pp. 62–68. (In Russian).

10. Rasaeva, H.A. (2019). *Institut reabilitacii v ugovolnom processe: problemy primeneniya* [Institute of rehabilitation in criminal proceedings: application problems]. *Vestnik RGGU. Seriya «Ekonomika. Upravlenie. Pravo» – Bulletin of the Russian State University for the Humanities. Series “Economy. Control. Right”*. No. 1. pp. 122–134. (In Russian).

11. YAshina, A.A. (2018). *Institut reabilitacii: konstitucionno-pravovye aspekty* [Institute of rehabilitation: constitutional and legal aspects]. Moscow: YUritinform (In Russian).

Об авторе

Шадрина Екатерина Геннадьевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского и международного частного права, Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина, Санкт-Петербург, Российская Федерация, ORCID ID: 0000-0003-2708-020X, e-mail: kshadrina@yandex.ru

About the author

Ekaterina G. Shadrina, Cand. Sci (Law), Associate Professor, Associate Professor of Civil and Private International Law, Pushkin Leningrad State University, Saint Petersburg, Russian Federation, ORCID ID: 0000-0003-2708-020X, e-mail: kshadrina@yandex.ru

Поступила в редакцию: 15.04.2021

Received: 15 April 2021

Принята к публикации: 27.05.2021

Accepted: 27 May 2021

Опубликована: 29.06.2021

Published: 29 June 2021

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Статья / Article

УДК / UDC 342

DOI 10.35231/18136230_2021_2_130

О совершенствовании правового регулирования безопасности людей на водных объектах в Российской Федерации

В. А. Зокоев, К. М. Иванов

Санкт-Петербургский университет государственной противопожарной службы МЧС России, Санкт-Петербург, Российская Федерация

Правовое регулирование общественных отношений по использованию находящихся на территории России многочисленных водных объектов требует комплексного подхода с целью минимизации рисков для безопасности граждан.

Проанализировано действующее законодательство РФ в области обеспечения безопасности людей на водных объектах. Рассмотрены: понятие «безопасность», мероприятия по обеспечению безопасности людей на водных объектах. Изучены причины гибели людей на воде. Выявлены некоторые правовые пробелы при регулировании безопасности и отдельных его видов.

Обоснована необходимость единообразного применения терминов при правовом регулировании вопросов безопасности людей на водных объектах. Определены пути совершенствования правового регулирования безопасности людей на водных объектах.

Ключевые слова: безопасность, водные объекты, виды безопасности, туризм, маломерные суда, правовое регулирование.

Для цитирования: Зокоев В.А., Иванов К.М. О совершенствовании правового регулирования безопасности людей на водных объектах в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2021. № 2 (64). С. 130–142. DOI 10.35231/18136230_2021_2_130

On improving the legal regulation of the safety of people on water bodies in the Russian Federation

Valerii A. Zokoev, Konstantin M. Ivanov

*Saint-Petersburg university of State Fire Service of EMERCOM of Russia,
Saint Petersburg, Russian Federation*

The legal regulation of public relations on the use of numerous water bodies located on the territory of Russia requires a comprehensive approach in order to minimize the risks to the safety of citizens.

The current legislation of the Russian Federation in the field of ensuring the safety of people on water bodies is analyzed. Considered: the concept of "safety", measures to ensure the safety of people on water bodies. The causes of people's deaths on the water have been studied. Some legal gaps have been identified in the regulation of safety and its individual types.

The necessity of uniform application of terms in the legal regulation of human safety issues on water bodies is justified. The ways of improving the legal regulation of the safety of people on water bodies are determined.

Key words: safety, water bodies, types of safety, tourism, small vessels, legal regulation.

For citation: Zokoev, V.A., Ivanov, K.M. (2021). O sovershenstvovanii pravovogo regulirovaniya bezopasnosti lyudej na vodnyh ob"ektah v Rossijskoj Federacii [On improving the legal regulation of the safety of people on water bodies in the Russian Federation]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 2 (64). pp. 119–131. DOI 10.35231/18136230_2021_2_119 (In Russian).

Введение

Россия обладает огромной территорией, 13% которой заняты водными объектами. Практически две трети государственных границ России – морские¹. Многие населенные пункты России находятся около водных объектов или расположены на них. Моря, озера, реки привлекают большое количество туристов. На водных объектах или рядом с ними располагаются гидротехнические сооружения, предприятия транспортной инфраструктуры, промышленности, которые могут оказывать воздействие на жизнь и деятельность людей, на состояние окружающей среды. Люди используют водные объекты для купания, разведения биоресурсов, осуществления коммерческой деятельности. Часто используются маломерные суда для отдыха и туризма, в качестве транспорта, для добычи рыбы и других биоресурсов, в том числе в промысловых масштабах, в качестве источника дохода, оказывая услуги по перевозке или предоставляя свои суда для оказания подобных услуг. Данные обстоятельства требуют глубокого, детального, внимательного, всестороннего правового регулирования вопросов обеспечения безопасности людей на водных объектах.

¹ О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2019 году: государственный докл. М.: Минприроды России; МГУ им. М.В. Ломоносова, 2020. 1000 с.

Причины гибели людей на водных объектах

В соответствии с официальными статистическими данными происшествия на водных объектах ежегодно сокращаются, однако их количество является существенным. Например, в 2019 г. в России произошло 3483 происшествия, в результате которых погибло 3034 чел., т. е. каждый день в России на водных объектах в среднем погибает по восемь человек. Причины гибели людей: купание в необорудованных местах; неправильная эксплуатация маломерных судов, неумелое маневрирование ими; игнорирование требований безопасности судоходства; несоблюдение мер безопасности на льду; неорганизованный туризм; отсутствие контроля за детьми; состояние алкогольного опьянения¹.

Условия, при которых происходят трагедии, различны. Но главной причиной гибели людей на воде остается несоблюдение требований безопасности. Поскольку каждая человеческая жизнь бесценна, считаем вопросы совершенствования правового регулирования безопасности людей на водных объектах в РФ весьма актуальными и требующими пристального рассмотрения на страницах юридической литературы. Целью исследования является выявление особенностей правового регулирования безопасности людей на водных объектах в России и закрепление единого подхода в правовом регулировании исследуемых вопросов.

Направления использования водных объектов

Деятельность по использованию водных объектов может осуществляться по самым различным направлениям. Рассмотрим некоторые из них.

Во-первых, водные объекты привлекают туристов. Туристская деятельность в России активно развивается, открываются новые направления. При реализации туристских услуг на водных объектах используются речные, маломерные суда, гидроциклы, оказываются услуги по катанию туристов. При этом такие услуги могут оказываться гражданами, не зарегистрированными в установленном порядке, без выполнения требований безопасности. Купание людей может организовываться в необорудованных местах.

В последние годы развивается промышленный туризм. Например, Центр арктического туризма «Груммант», созданный ГТ «Арктикуголь»,

¹ Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2019 году». М.: МЧС России. ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2020. 259 с.

предоставляет туристские услуги на архипелаге Шпицберген. Центр имеет небольшие морские катера и организует перевозки, рыбалку, экскурсии. Отмечается, что Центр ежегодно обслуживает более 35 тыс. как российских, так и иностранных туристов. До 2017 г. направление промышленного туризма было развито плохо. Однако затем данное направление поддержало государство, и мы предполагаем его планомерное развитие.

Перспективным направлением нам видится размещение гостиниц и мест отдыха на воде.

Во-вторых, граждане могут использовать маломерные суда как средство передвижения. На наш взгляд, это особенно актуально для крупных городов, расположенных на водных объектах, которых в России достаточно много.

В-третьих, граждане могут использовать принадлежащие им суда в коммерческих целях, осуществляя перевозки, или для развлекательных мероприятий. Использование водного транспорта предполагает и использование объектов морского и речного транспорта.

В-четвертых, граждане активно используют водные объекты для купания. Причем не всегда для этого используются оборудованные пляжи. Вместе с тем пляжи – это места массового пребывания людей, что означает необходимость соблюдения требований и мер безопасности для таких объектов.

В-пятых, на водных объектах могут располагаться различные объекты экономики, например атомные электростанции, гидротехнические сооружения.

В-шестых, различные отрасли промышленности могут использовать водные объекты для реализации своих целей, что иногда приводит к столкновению интересов компаний и граждан. При этом промышленность может оказывать серьезное влияние на экологию водных объектов.

В-седьмых, часть граждан России осуществляет рыболовецкий промысел, используя маломерные суда.

В-восьмых, не стоит забывать о специфических видах деятельности, таких как охота на водно-болотных угодьях России.

Реализацию указанных видов деятельности по использованию водных объектов трудно представить вне категории безопасности. Без её обеспечения невозможна нормальная, полноценная жизнь и деятельность людей ни в профессиональной, ни в личной сфере.

Правовое регулирование безопасности в Российской Федерации

Безопасность – понятие многогранное, комплексное. Оно является предметом научных дискуссий. Базовый, применительно к данному понятию, Федеральный закон РФ «О безопасности» содержит принципы обеспечения безопасности, определяет, что в себя включает деятельность по обеспечению безопасности, однако понятия безопасности не содержит¹. Представляется не совсем верным решение законодателя не раскрывать понятие безопасности. «Безопасность» – категория, имеющая фундаментальное значение для жизнедеятельности государства, общества и граждан, а значит и для правового регулирования общественных отношений. При этом в предыдущем Законе «О безопасности» 1992 года данное определение раскрывалось.

Во-первых, мы считаем целесообразным закрепить и раскрыть в законе 2010 года понятие «безопасность». Во-вторых, в целях недопущения различных толкований и обеспечения «стройной», логичной системы правового регулирования вопросов безопасности считаем необходимым в законе привести классификацию безопасности.

Кроме того, в российском законодательстве не всегда определяются и отдельные виды безопасности. Указом Президента России закрепляется понятие «национальная безопасность», которое, на наш взгляд, не может заменить понятие «безопасность», поскольку является более узким по отношению к нему².

Проводимое нами исследование целесообразно начать с изучения понятия безопасности людей на водных объектах, которое, однако, не нашло законодательного закрепления в России. Данное определение можно было бы сформулировать на основе базового ФЗ РФ «О безопасности», но в нем, к сожалению, данного определения нет. Считаем, что данное обстоятельство в целях обеспечения «стройного», единообразного, фундаментального правового регулирования вопросов безопасности людей на водных объектах требует скорейшего устранения.

В отношении безопасности водных объектов или их использования в РФ существуют множество нормативных правовых актов, среди которых

¹ О безопасности: федер. закон РФ от 28.12.2010 № 390-ФЗ // СЗ РФ. 03.01.2011. № 1. Ст. 2.

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // СЗ РФ. 04.01.2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

имеются и кодифицированные, например: Водный кодекс¹, Кодекс торгового мореплавания (КТМ)², Кодекс внутреннего водного транспорта (КВВТ)³.

Водный кодекс РФ регулирует отношения по использованию и охране водных объектов. КТМ регулирует отношения, возникающие из торгового мореплавания. КВВТ регулирует отношения по осуществлению судоходства на внутренних водных путях России. Несмотря на важность сфер общественных отношений, которые регулируют указанные выше нормативные акты, тем не менее они направлены на регулирование пусть широких, но определенных сфер жизнедеятельности общества.

На наш взгляд, в России не хватает общего закона, определяющего фундаментальные понятия и принципы правового регулирования вопросов обеспечения безопасности людей на водных объектах, учитывающего, насколько это возможно, все аспекты использования водных объектов гражданами. Поскольку данные отношения достаточно разнообразны, данный нормативный правовой акт в форме федерального закона мог бы решить задачу обеспечения единообразия в правовом регулировании вопросов обеспечения безопасности людей на водных объектах. Поскольку данный закон установит принципы правового регулирования, то его реализация позволит, при наличии правового пробела в регулировании исследуемых отношений, применить их в регламентировании сходных общественных отношений.

Обеспечение безопасности людей на водных объектах реализуется выполнением следующих мероприятий: организация поиска и спасания людей; государственный надзор и контроль; мониторинг и информирование; обучение и повышение квалификации судовладельцев, судоводителей, должностных лиц и граждан.

Безопасность людей на водных объектах обеспечивается различными органами государственной власти, которые объединены в единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС). В этой системе важнейшую координирующую роль играет МЧС России. Существует четыре основных направления деятельности МЧС России. К ним относится в первую очередь гражданская оборона,

¹ Водный кодекс РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ // СЗ РФ. 05.06.2006. № 23. Ст. 2381.

² Кодекс торгового мореплавания РФ от 30.04.1999 № 81-ФЗ // СЗ РФ. 03.05.1999. № 18. Ст. 2207.

³ Кодекс внутреннего водного транспорта РФ от 07.03.2001 № 24-ФЗ // СЗ РФ. 12.03.2001. № 11. Ст. 1001.

не менее важными направлениями являются защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, пожарная безопасность и безопасность людей на водных объектах. При этом по первым трем направлениям приняты Основы государственной политики, утвержденные указами президента РФ. Поэтому, помимо необходимости разработки и принятия указанного выше закона, существует также необходимость в принятии Основ государственной политики РФ в области обеспечения безопасности людей на водных объектах. Это позволит не только законодательно закрепить основные угрозы в этой области, приоритетные направления государственной политики, механизмы их реализации, но и своевременно корректировать и актуализировать государственную политику России в области безопасности людей на водных объектах. Реализация же Основ позволит оптимизировать систему мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах с учетом современных угроз и, следовательно, снизить риски возникновения чрезвычайных ситуаций посредством развития системы по их мониторингу и прогнозированию.

Вместе с тем в процессе определения направлений обеспечения безопасности людей на водных объектах должны участвовать общественные объединения и другие некоммерческие организации, добровольцы и волонтеры. Особое внимание необходимо уделить привитию населению основ культуры безопасности на воде.

Совершенствование правового регулирования обеспечения безопасности людей на водных объектах

Обеспечение безопасности людей на водных объектах включает в себя мероприятия, относящиеся к различным сферам общественных отношений, например: обеспечение судостроителями, судовладельцами безопасности судов, безопасности людей, использующих их; разработка и реализация норм и требований к производству и эксплуатации судов и иных процессов, осуществляемых в судостроительной отрасли; разработка и реализация норм по обеспечению безопасности пользования людьми водными объектами, объектами морского и речного транспорта; обеспечение экологической безопасности океанов, морей, озер, рек и других водных объектов; осуществление поиска и спасания людей на водных объектах, в том числе обеспечение взаимодействия органов власти, органов местного самоуправления и организаций для решения указанных задач.

Данные сферы общественных отношений требуют правового регулирования. В РФ это находит отражение в виде закрепления соответствующих требований и норм в документах различного уровня: от федеральных законов до методических рекомендаций. При этом, поскольку существует достаточно много аспектов безопасности людей на водных объектах, то, соответственно, существует множество нормативных правовых актов и документов ненормативного характера. Соответственно этому научные работы в области проводимого нами исследования, касаются изучения отдельных аспектов безопасности людей на водных объектах.

Множество существующих в России документов нормативного и ненормативного характера при отсутствии общего, единого закона, создают базу для правового регулирования, но не могут составить единую целостную систему правового регулирования безопасности людей на водных объектах. Это возможно только при наличии единых фундаментальных основ и принципов.

Мы ставили перед собой цель исследовать обеспечение безопасности людей на водных объектах как комплексное, но единое явление, процесс, существующий в рамках правового пространства России. Такое исследование поможет рассмотреть «безопасность людей на водных объектах» как единую систему, включающую в себя разнообразные сферы жизнедеятельности общества. Следовательно, это создает основу для выстраивания логичной взаимосвязанной системы правового регулирования в Российской Федерации указанных вопросов с ясно определенными взаимосвязями её структурных элементов.

Вопросы обеспечения безопасности людей на водных объектах исследовали многие авторы. Мы также на протяжении многих лет интересовались данными аспектами жизни и деятельности. Можем отметить, что работ, посвященных исследованию вопросов обеспечения конкретных видов безопасности на водных объектах, или вопросов, связанных с отдельными аспектами деятельности по обеспечению данного вида безопасности, много. Например, исследуются: перспективы развития водного права России [3], особенности полярного права [2], особенности использования объектов транспортной инфраструктуры [4], особенности использования и охраны водных объектов, ликвидаций аварий на водных объектах [1], правовые аспекты обеспечения экологической безопасности водных объектов, особенности юридической ответственности за нарушения водного законодательства России, правовые вопросы обеспечения

безопасности технических сооружений на водных объектах, вопросы совершенствования деятельности органов государственной власти РФ по обеспечению безопасности людей на водных объектах и многие иные вопросы.

Не углубляясь в разнообразные научные исследования, проводимые в иностранных государствах, отметим, что в некоторых из них, например Китае, уделяется внимание вопросам управления водными ресурсами в контексте недостаточности водных ресурсов и необходимости эффективно управлять ими, в том числе необходимости обеспечения их безопасности [6]. Некоторые европейские государства применяют морское пространственное планирование, которое рассматривают в качестве элемента обеспечения безопасности на водных объектах [7].

Исследуя вопросы правового регулирования обеспечения безопасности людей на водных объектах за рубежом, мы, во-первых, встретили несколько терминов, связанных с безопасностью при использовании воды или водных объектов, например, «water security», «water safety». В работе «Water Security, Hydrosolidarity, and International Law: A River Runs Through It ...» авторы отмечают существующую угрозу безопасности водным ресурсам, рассматривают проблему нехватки воды, отмечают, что вода может оказывать влияние на международную безопасность. В понятие «Water Security» авторы включают: наличие качественной безопасной воды и доступ к ней; защиту от стихийных бедствий, связанных с водой; сохранение биоразнообразия [8]. Во-вторых, мы пришли к выводу, что правовая регламентация исследуемых вопросов направлена на регулирование различных аспектов обеспечения безопасности на воде: экологических, экономических, природоресурсных, транспортных и др. Например, одна из основополагающих директив в Европе – The Water Framework Directive 2000/60/EU – регулирует вопросы управления и охраны водных ресурсов, направлена на охрану водных объектов в зависимости от их категорий [5].

Необходимо отметить, что исследования, которые направлены на изучение отдельных элементов обеспечения безопасности людей на водных объектах, позволяют решить многие частные задачи. Однако, на наш взгляд, с целью развития и совершенствования системы нормативных правовых актов Российской Федерации в области обеспечения безопасности людей на водных объектах, обеспечения эффективности их реализации в жизни и деятельности каждого человека, необходим комплексный

анализ исследуемых вопросов, что позволит решить фундаментальные вопросы, создать основу правового регулирования безопасности людей на водных объектах. Это обусловлено тем, что данный вид безопасности не может быть обеспечен только одним органом государственной власти или только органами местного самоуправления или только организациями или гражданами. Обеспечение исследуемого вида безопасности – комплексная задача всех уровней власти, а также личная задача граждан. Исходя из этого, необходим единый комплексный подход к решению задачи обеспечения безопасности людей на водных объектах и совершенствованию правового регулирования данной области в России. Используя существующие работы, мы постарались обосновать необходимость посмотреть на проблему комплексно и решить эту задачу путем разработки и применения единого закона о безопасности людей на водных объектах. Актуальность данного исследования определяется отсутствием в РФ подобного комплексного исследования.

Заключение

С учетом географического расположения России, нахождения на её территории множества водных объектов, активного их использования, считаем, что безопасность людей на водных объектах имеет не менее важное значение, чем остальные виды безопасности. Следовательно, и правовому регулированию указанных вопросов следует уделять не менее пристальное внимание.

Для достижения цели закрепления единого подхода в правовом регулировании обеспечения безопасности людей на водных объектах в России, считаем целесообразным начать с определения в Федеральном законе РФ от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» общего базового понятия безопасности и его видов.

Следующим этапом в выстраивании «стройной» и логически выверенной системы правового регулирования безопасности людей на водных объектах в России можно назвать создание федерального закона, регулирующего данную сферу общественных отношений, определяющего основные принципы и нормы правового регулирования безопасности людей на водных объектах. По нашему мнению, Федеральный закон РФ «О безопасности людей на водных объектах» мог бы определять общее единообразное правовое регулирование исследуемой области. Целесообразно, чтобы сфера действия данного закона распространялась не только на действия граждан России, но и на иностранных граждан и лиц

без гражданства, а также на деятельность органов власти, органов местного самоуправления, юридических лиц независимо от их организационно-правовой формы.

Данный закон должен включать в себя: понятие безопасности людей на водных объектах. Целесообразно, чтобы данное понятие соотносилось с общим понятием безопасности, которое пока отсутствует в ФЗ «О безопасности», но, на наш взгляд, его законодательное закрепление крайне необходимо; виды или сферы безопасности людей на водных объектах, в том числе использование водных объектов в туристских целях, использование маломерных судов как частного вида транспорта; цели правового регулирования; принципы обеспечения безопасности людей на водных объектах; основные мероприятия (или содержание деятельности) по обеспечению безопасности людей на водных объектах; полномочия органов государственной власти РФ, органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций по обеспечению безопасности людей на водных объектах; особенности государственного управления в области обеспечения безопасности людей на водных объектах; основные права и обязанности граждан в области обеспечения безопасности людей на водных объектах; особенности международного сотрудничества в данной области.

Также в целях определения и законодательного закрепления современных и актуальных угроз безопасности людей на водных объектах, механизмов их предотвращения, порядка обеспечения мероприятий по реализации государственной политики целесообразно принять Основы государственной политики РФ в области обеспечения безопасности людей на водных объектах, которые должны включать в себя: оценку состояния и основные тенденции в области обеспечения безопасности людей на водных объектах; цель, задачи и приоритетные направления, механизмы реализации государственной политики в данной области; показатели состояния безопасности людей на водных объектах и оценка эффективности реализации государственной политики в области обеспечения безопасности людей на водных объектах; задачи и порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организации при реализации государственной политики в области обеспечения безопасности людей на водных объектах; порядок обеспечения мероприятий по реализации государственной политики в области обеспечения безопасности людей на водных объектах.

Список литературы

1. Горбунов А.А., Шепелюк С.И., Нестеренко А.Г., Драпей К.И., Иваницкая Е.В. Сравнительный анализ способов ликвидации аварийных разливов нефти в условиях арктических морей // *Безопасность труда в промышленности*. 2020. № 3. С. 18–26.
2. Мордвинова Т.Б., Скаридов А.С., Скаридова М.А. Полярное право: монография / под ред. А.С. Скаридова. М.: Юстиция, 2017. 398 с.
3. Сиваков Д.О. К вопросу о состоянии и перспективах развития водного права России // *Журнал российского права*. 2018. № 5. С. 139–147.
4. Чижиков Э.Н., Лукин В.Н. Безопасность на водных объектах как элемент экономической безопасности // *Национальная безопасность и стратегическое планирование*. 2019. № 1 (25). С. 60–70.
5. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy // *Official Journal L 327*, 22/12/2000 P. 0001 – 0073.
6. Fan, L., Wang, H., Lai, W. & Wang, C. Administration of water resources in Beijing: problems and countermeasures. *Water Policy*. № 17 (4). 2015. P. 563–580.
7. Magel I., Luttmann A. Marine spatial planning as an instrument of sustainable development of the seas. *Vestnik SPbSU. Law*, 2017, vol. 8, issue 4, pp. 468–478.
8. Wouters, Patricia and Vinogradov, Sergei and Magsig, Bjorn-Oliver. *Water Security, Hydrosolidarity, and International Law: A River Runs Through It ... Yearbook of International Environmental Law*. 2009. P. 97–134.

References

1. Gorbunov, A.A., Shepelyuk, S.I., Nesterenko, A.G., Drapei, K.I., Ivanitskaya, E.V. (2020). *Sravnitel'nyi analiz sposobov likvidatsii avariinykh razlivov nefti v usloviyakh arkticheskikh morei* [Comparative analysis of ways to eliminate emergency oil spills in Arctic sea conditions]. *Bezopasnost' truda v promyshlennosti – Occupational safety in industry*. No 3. pp. 18–26. (In Russian).
2. Mordvinova, T.B., Skaridov, A.S., Skaridova, M.A. (2017). *Polyarnoe pravo: monografiya* [Polar Law: monograph]. Moscow: Yustitsiya. 398 p. (In Russian).
3. Sivakov, D.O. (2018). *K voprosu o sostoyanii i perspektivakh razvitiya vodnogo prava Rossii* [To the question of the state and prospects for the development of water law in Russia]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian law*. No 5. pp. 139–147. (In Russian).
4. Chizhikov, E.N., Lukin, V.N. (2019). *Bezopasnost' na vodnykh ob"ektakh kak element ekonomicheskoi bezopasnosti* [Security in water bodies as an element of economic security]. *Natsional'naya bezopasnost' i strategicheskoe planirovanie – National security and strategic planning*. No 1 (25). pp. 60–70. (In Russian).
5. Fan, L., Wang, H., Lai, W. & Wang, C. (2015). *Administration of water resources in Beijing: problems and countermeasures*. *Water Policy*. No 17 (4). pp 563–580.
6. Magel, I., Luttmann, A. (2017). *Marine spatial planning as an instrument of sustainable development of the seas*. *Vestnik SPbSU*. vol. 8, issue 4, pp. 468–478.
7. Wouters, Patricia and Vinogradov, Sergei and Magsig, Bjorn-Oliver. (2009). *Water Security, Hydrosolidarity, and International Law: A River Runs Through It ... Yearbook of International Environmental Law*. pp. 97–134.
8. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy // *Official Journal L 327*, 22/12/2000 P. 0001 – 0073.

Вклад соавторов

Соавторство неделимое.

Co-authors' contribution

Co-authorship is indivisible.

Об авторах

Зоков Валерий Анатольевич, кандидат юридических наук, доцент, Санкт-Петербургский университет государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Санкт-Петербург, Российская Федерация; e-mail: zva80@bk.ru

Иванов Константин Михайлович, кандидат юридических наук, доцент, Санкт-Петербургский университет государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Санкт-Петербург, Российская Федерация; e-mail: lawk@yandex.ru

About the author

Valerii A. Zokoev, Cand. Sci. (Law), Assistant Professor, Saint-Petersburg university of State Fire Service of EMERCOM of Russia, Saint Petersburg, Russian Federation; e-mail: zva80@bk.ru

Konstantin M. Ivanov, Cand. Sci. (Law), Assistant Professor, Saint-Petersburg university of State Fire Service of EMERCOM of Russia, Saint Petersburg, Russian Federation; e-mail: lawk@yandex.ru

Поступила в редакцию: 13.04.2021

Received: 13 April 2021

Принята к публикации: 27.05.2021

Accepted: 27 May 2021

Опубликована: 29.06.2021

Published: 29 June 2021

УДК / UDC 342.951

DOI 10.35231/18136230_2021_2_143

Особенности нормативного закрепления эколого-правового статуса таможенных органов

Н. А. Ронжина

*Санкт-Петербургский имени В.Б. Бобкова филиал Российской таможенной академии,
Санкт-Петербург, Российская Федерация*

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что функционирование евразийской интеграции, основанной на принципе либерализации внешнеторговой деятельности, привело к возникновению новых экологических угроз, сопровождающих внешнеторговый оборот экологически опасных товаров. В связи с этим усиливается роль Федеральной таможенной службы и ее территориальных органов как субъектов обеспечения региональной экологической безопасности.

В статье исследованы актуальные вопросы содержания и нормативного закрепления эколого-правового статуса таможенных служб. Автор акцентирует внимание на юридических проблемах, связанных с отсутствием системности и полноты нормативного регулирования их эколого-правовых функций и полномочий.

В результате исследования охарактеризованы компетенции таможенных органов в области охраны окружающей среды, обосновано место таможенного администрирования в системе мер обеспечения экологического благополучия.

Ключевые слова: эколого-правовой статус, Федеральная таможенная служба, таможенные органы, Евразийский экономический союз, экологическая безопасность.

Для цитирования: Ронжина Н.А. Особенности нормативного закрепления эколого-правового статуса таможенных органов // Ленинградский юридический журнал. 2021. № 2 (64). С. 143–156. DOI 10.35231/18136230_2021_2_143

Features of the regulatory consolidation of the environmental and legal status of customs authorities

Nina A. Ronzhina

*Saint Petersburg V. B. Bobkov Branch of the Russian Customs Academy,
Saint Petersburg, Russian Federation*

The relevance of the research topic is due to the fact that the functioning of the Eurasian Integration, based on the principle of liberalization of foreign trade activities, has led to the emergence of new environmental threats accompanying the foreign trade turnover of

environmentally hazardous goods. In this connection, the role of the Federal Customs Service and its territorial bodies as subjects of ensuring regional environmental safety is being strengthened.

The article examines the current issues of the content and regulatory consolidation of the environmental and legal status of customs services. The author focuses on the legal problems associated with the lack of systematic and complete regulatory regulation of their environmental and legal functions and powers.

As a result of the study, the competence of customs authorities in the field of environmental protection is characterized, the place of customs administration in the system of measures to ensure environmental well-being is justified.

Key words: environmental and legal status, Federal Customs Service, customs authorities, Eurasian Economic Union, environmental safety.

For citation: Ronzhina, N.A. (2021). Osobennosti normativnogo zakrepleniya ekologo-pravovogo statusa tamozhennyh organov [Features of the regulatory consolidation of the environmental and legal status of customs authorities]. *Leningradskij yuridicheskij zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 2 (64). pp. 143–156. DOI 10.35231/18136230_2021_2_143 (In Russian).

Введение

Экологическая миссия таможенных администраций по обеспечению национального и коллективного экологического благополучия Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС, Союз) реализуется в процессе осуществления управленческих функций в области таможенного дела. Роль таможенных институтов в деле обеспечения экологического благополучия приобретает все большее значение в связи с включением Российской Федерации в интеграционные процессы на евразийском пространстве, либерализацией и интенсификацией внешнеторговых отношений государств – членов Союза. По мнению многих ученых, в частности С. Н. Ляпустина, без надлежащего решения природоохранных задач, поставленных перед таможенными органами, полноценная реализация норм экологического права в регионе была бы невозможной [7, с. 22].

Характеристика экологических рисков евразийской интеграционной деятельности

Рассматривая генезис возникновения угроз негативного воздействия на природу и здоровье человека, порождаемого либерализацией внешнеторговой деятельности, следует отметить, что она является интересным феноменом интеграционной деятельности в регионе. С точки зрения Л. С. Булгаковой, основные факторы, создающие экологические риски в

таможенной сфере, связаны именно с применением механизма либерализации ВЭД, т. е. ликвидацией административных барьеров, что приводит к росту как законного, так и нелегального импорта и экспорта экологически небезопасной продукции [2, с. 70]. Таким образом, функционирование региональной таможенно-экономической интеграции стало причиной возникновения внутренних и трансграничных экологических рисков, связанных с оборотом экологически опасных и экологически чувствительных товаров. К данной группе товаров можно отнести две товарные разновидности, которые представлены экологически опасными и экологически чувствительными товарами:

– экологически опасные – это специфические товары, перемещение которых связано с заносом на территории государств – членов ЕАЭС негативных факторов, ухудшающих качество окружающей среды (ядерные материалы; озоноразрушающие вещества; химические материалы различных классов опасности; источники карантинных, ветеринарных, санитарных рисков; опасные отходы и т. д.) [9, с. 100];

– экологически чувствительные – категория товаров, перемещение которых порождает риски снижения уровня биологического разнообразия и (или) истощения природных ресурсов (животные и растения, находящиеся под комплексом защитных мер, предусмотренных стандартами «Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (CITES)»; орудия добычи водных биоресурсов, запрещенные к использованию и обороту; информация о недрах; лесоматериалы, древесина и продукция из нее и т. д.) [10, с. 93].

Описанный выше феномен негативного воздействия интеграционных процессов на состояние окружающей среды вызывает познавательный интерес у научного сообщества, выступая в качестве предмета исследований, но пока в силу своей новизны не обладает достаточным уровнем изученности. Обращаясь к тематическим научным исследованиям, можно сказать, что признание того, что международная торговля и окружающая среда не изолированы друг от друга, содержится в работах М. Е. Пантюковой [8, с. 200]. Аналогичное мнение о том, что возрастающая доля нагрузки на окружающую среду от хозяйственной деятельности приходится именно на международную торговлю, содержится в работах ряда авторов, в частности, А. И. Ирисметова, И. И. Ирисметовой, И. Г. Шайхиева [6]. Непосредственному детальному изучению феномена взаимосвязи интеграционных процессов и состояния региональной

экологической безопасности евразийского пространства также посвящены отдельные работы Ю. Г. Шпаковского и Н. Г. Жаворонковой [3–5]. Авторы придерживаются такого мнения, что наряду с внутренними угрозами экологической безопасности государства присутствуют и внешние факторы, в частности, исходящие от внешнеторгового обмена продукцией и технологиями, не соответствующими международным или национальным экологическим стандартам.

Юридический механизм правового закрепления эколого-правового положения таможенных служб в условиях функционирования ЕАЭС

В большинстве случаев полномочия по снижению и ликвидации экологических рисков, повышенных внешнеторговым обменом ЕАЭС, возложены на таможенные администрации союзных государств. Интеграционное право Евразийского экономического союза ставит перед таможенными органами задачи обеспечения экономической и экологической безопасности внешнеэкономической деятельности в масштабах единой таможенной территории. Приоритетность мер таможенной защиты окружающей среды и значимость экологических полномочий, возложенных на таможенные органы стран Союза, подтверждается положениями п. 1 ст. 351 Таможенного кодекса ЕАЭС (ТК ЕАЭС, Кодекс), закрепляющего спектр актуальных задач в области таможенного администрирования, в том числе задачи охраны жизни и здоровья граждан, объектов растительного и животного мира. В действующем Кодексе прослеживается нормативная преемственность в вопросах юридического закрепления экологической миссии таможенных органов: действующий ранее Таможенный кодекс Таможенного союза аналогичным образом закреплял подобные задачи по обеспечению экологического благополучия единой таможенной территории.

Юридическим основанием формирования правосубъектности таможенных органов в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологического благополучия выступает их эколого-правовой статус. Правовой статус органа государственного управления определяет пределы его компетенций в установленной сфере деятельности, исходящие из целей, задач, функций, полномочий, пределов ответственности административной структуры.

В условиях функционирования экономического Союза экологический статус таможенных органов (система публичных полномочий, нацеленных на реализацию экологически значимых общественных функций) приобретает сложный состав и юридическую природу, формируясь на различных уровнях правоустановления:

1) на уровне публичного национального права в рамках функционирования правовых систем и механизмов государств – членов ЕАЭС (национальная юрисдикция);

2) на интеграционном (наднациональном) уровне в условиях скоординированной и согласованной деятельности государств – членов Союза, направленной на предупреждение и ликвидацию экологического неблагополучия;

3) на уровне международного экологического права, возникающего как результат экологического сотрудничества и содействия государств и иных публичных субъектов в области охраны окружающей среды.

Содержание эколого-правового статуса Федеральной таможенной службы и ее территориальных органов

Действующая система таможенных органов Российской Федерации представлена четырехзвенной структурой, включающей разновидности территориальных органов (таможенные посты, таможни, региональные таможенные управления), иерархически подчиненных центральному таможенному органу – Федеральной таможенной службе (ФТС России, Служба).

Рассмотрим содержание эколого-правовых компетенций Федеральной таможенной службы. Базовые положения эколого-правового статуса Службы определены Постановлением Правительства РФ от 16.09.2013 № 809, утвердившим «Положение о Федеральной таможенной службе» (далее – Положение), согласно которому ФТС России – это публичная административная структура (федеральный орган исполнительной власти), наделенная властными компетенциями контроля и надзора в области таможенного дела.

Детальное изучение документа позволяет выявить ряд статусных полномочий Федеральной таможенной службы, обеспечивающих осуществление экологически значимых функций в рамках таможенного дела. В частности, это система экологически значимых контрольно-надзорных полномочий, реализуемых в специализированных пограничных пунктах

пропуска (п. 1 Положения). К ним следует отнести полномочия по осуществлению:

- таможенного контроля соблюдения участниками ВЭД запретов и ограничений, установленных в отношении экологически опасных и экологически чувствительных товаров;
- государственного контроля санитарно-карантинной, карантинной и фитосанитарной безопасности внешнеэкономической деятельности, реализуемой в пределах компетенций, установленных законом;
- государственного ветеринарного надзора;
- правоохранительные полномочия по применению мер административного и уголовно-правового принуждения [11, с. 227].

Нормами «Положения о Федеральной таможенной службе» закреплен ряд иных существенных полномочий экологической направленности:

- полномочия по обеспечению национальной безопасности и осуществлению мер, направленных на охрану окружающей природной среды, флоры и фауны, защите жизни и здоровья человека, прав и законных интересов потребителей ввозимых товаров (п. 5.51 Положения);
- полномочия по осуществлению контроля и надзора в целях обеспечения безопасности продуктов питания, а также материалов и иных изделий, ввозимых на государственную территорию (п. 5.3.6 Положения);
- осуществление мероприятий в целях обеспечения радиационной безопасности таможенных органов (п. 5.82 Положения).

Анализ законодательства, устанавливающего порядок и правила прохождения государственной таможенной службы, также позволяет выявить наличие в статусе должностного лица таможенного органа правоохранительных полномочий, направленных на защиту экологической безопасности общества. Согласно ст. 1 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации», таможенные органы отнесены к категории правоохранительных. Экологическая функция правоохранительного органа – это особое направление управленческой публичной деятельности, нацеленной на защиту экологических прав граждан, обеспечение экологической безопасности, защиту благоприятного состояния окружающей среды, ее биологического разнообразия посредством применения мер юридической ответственности к нарушителям экологических требований. Из чего следует, что к основным полномочиям таможенных органов РФ в экологической сфере также относятся защита экологических прав граждан и экологического благополучия населения

посредством выявления, пресечения экологического правонарушения и применение мер юридической ответственности к нарушителям природоохранного и природоресурсного законодательств.

Однако серьезным недостатком юридического закрепления эколого-правового статуса органов таможенного управления видится то, что на сегодняшний день их природоохранные функции и полномочия системно не описаны, а их действующее нормативное закрепление отличается многочисленностью, разрозненностью и рассогласованностью. В результате в праве Союза и в национальных правовых актах наблюдается очевидный недостаток надлежащей и четкой юридической легализации управленческих функций экологической направленности, реализуемых на практике таможенными администрациями. Данная проблема актуализируется в условиях формирования региональной интеграции при отсутствии системы наднациональных органов экологического управления ЕАЭС на фоне одновременного усиления значения экологических функций в системе таможенного администрирования [13, с. 158].

Исследуя содержание эколого-правовых составляющих статуса таможенных органов, следует обратиться к ряду действующих актов национального права, анализ которых позволяет сделать вывод о множественности экологических функций, реализуемых должностными лицами таможенных органов в пределах своих полномочий. Прежде всего, это функции по осуществлению радиационного и технического контроля товаров, перемещаемых лицами через таможенную границу Союза, полномочия в области контроля внешнеторгового оборота охраняемых объектов животного и растительного мира, контроля и надзора трансграничного перемещения веществ, разрушающих озоновый слой, источников ионизирующего излучения, категории наркотических и психотропных веществ, медицинских препаратов, химически неблагоприятных веществ и т. д.

К числу таможенно-административных полномочий природоохранного назначения можно отнести компетентную деятельность таможенных служб по осуществлению контроля соблюдения участниками ВЭД внешнеторговых ограничений и запретов, установленных в отношении экологически чувствительных товаров (ЭЧТ). В пределах Евразийского экономического союза применяется единый режим нетарифного регулирования внешней торговли. Согласно ст. 7 Таможенного кодекса ЕАЭС, обязательным условием перемещения ЭЧТ через таможенную границу

является соблюдение участниками ВЭД нетарифных защитных мер запретительно-ограничительного характера (лицензирование, сертификация, квотирование и т. п.). Данные внешнеторговой статистики Всемирной торговой организации свидетельствуют о том, что в системе указанных мер регулирования внешней торговли «экологические» нетарифные меры составляют значительную долю (от 25 до 50%) [14].

В целях трансграничного перемещения экологически чувствительных товаров устанавливается лицензионно-разрешительный порядок. Выдаваемые уполномоченным государственным органом лицензии являются юридическим основанием для осуществления экспортно-импортных операций в отношении данной категории товаров. Выявление факта отсутствия разрешительного документа является юридическим основанием для отказа в осуществлении выпуска товаров таможенными органами.

В аспекте трансграничного перемещения экологически чувствительных товаров контрольно-надзорные функции таможенных органов обеспечивают состояние не только национальной, но и глобальной экологической безопасности. Это характерно для случаев реализации таможенного дела и совершения таможенных операций в целях выполнения международных обязательств, следующих из ряда многосторонних экологических соглашений с участием Российской Федерации. В данном случае таможенные службы выступают в качестве национальных административных органов, ответственных за решение глобальных экологических проблем, связанных с охраной озонового слоя, защитой окружающей среды от несанкционированного распространения экологически опасных отходов и химических веществ различных классов опасности, сохранения биологического разнообразия планеты и т. д.

В пределах установленных законом компетенций таможенные органы обеспечивают радиационную безопасность грузов, прибывающих на единую таможенную территорию Союза в рамках осуществления радиационного контроля (надзора), относящихся к категории товаров высокого экологического риска, делящихся радиоактивных материалов. Нормативным основанием экологического статуса таможенных органов в области осуществления данного вида проверочной деятельности выступают: п. 2 ст. 351 ТК ЕАЭС, закрепляющий приоритет национального ведения в области радиационного контроля, Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» и система подзаконных актов российского законодательства.

Ход интеграционных процессов евразийского региона затронул порядок и правила организации отдельных сфер экологической безопасности. Унифицированная политика ЕАЭС реализуется в сфере применения ряда мер, направленных на борьбу с возбудителями заболеваний человека, объектов животного и растительного мира: мер санитарной безопасности, ветеринарно-санитарных мер, карантинных фитосанитарных мер, мер технического регулирования. Положениями «Договора о ЕАЭС» унифицированы технические регламенты и показатели допустимых санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных рисков, утверждены единые перечни товаров, подлежащих данным видам государственного контроля.

Также таможенный контроль технической безопасности ввозимых товаров, осуществляемый согласно ст. 29 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», представляет собой важнейший инструмент обеспечения экологического благополучия и защиты прав потребителей.

Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» устанавливает правило, согласно которому таможенные органы в пределах полномочий обеспечивают санитарную охрану территории Российской Федерации. В процессе осуществления санитарно-карантинного контроля они предупреждают возникновение экологических рисков, провоцирующих распространение опасных инфекционных заболеваний человека, а также пресекают ввоз и реализацию опасных для человека товаров.

В свою очередь, Федеральным законом от 15.07.2000 № 99-ФЗ «О карантине растений» установлены полномочия таможенных органов в области реализации фитосанитарного контроля, осуществляемого в целях недопущения проникновения и распространения в пределах территории Российской Федерации вредных микроорганизмов – возбудителей болезней растений.

Закон РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии» устанавливает компетенцию таможенных органов в области осуществления ветеринарного надзора путем проверки документов на товар при совершении операций прибытия в специализированных пунктах пропуска на территорию Российской Федерации.

Обобщая изложенный материал, можно сделать вывод о важности участия таможенных органов в реализации экологической политики региона. Функционально эколого-правовые полномочия таможенных органов

нормативно ограничены осуществлением контрольно-надзорных мероприятий, ведением учетно-регистрационной и статистической деятельности, выполнением правоохранительных функций по защите экологических прав граждан [12, с. 227]. Таможенные службы, обеспечивая правопорядок в области перемещения экологически чувствительных и опасных товаров через таможенную границу ЕАЭС, реализуют государственное экологическое управление в рамках осуществления таможенного дела и в пределах установленной законом компетенции [1, с. 260].

Заключение

Оценивая место и роль таможенной администрации в системе национальных органов экологического управления, следует отметить, что таможенные органы относятся к группе органов специальной экологической компетенции. По причине того, что изначально их правовое положение регламентируется нормами таможенного права, ФТС России и ее территориальные органы следует отнести к подгруппе функциональных органов экологического управления, так как экологически значимая деятельность не является для них основной.

Будучи установленным совокупностью юридических актов международного, интеграционного и национального права, эколого-правовой статус таможенных органов не обладает признаками системности, четкости и определенности нормативного закрепления. Рассредоточенный и слабообобщенный массив правовых актов, отражающих его содержание, не позволяет однозначно и в полном объеме отразить весь спектр экологически значимых компетенций таможенных органов и их должностных лиц. До настоящего времени эколого-правовые полномочия таможенных органов юридически не дифференцированы в отдельную группу управленческих компетенций, что является очевидным барьером для целей понимания и надлежащего закрепления эколого-правового положения Федеральной таможенной службы и ее территориальных органов.

Список литературы

1. Базалей Н. А. Правовое регулирование деятельности таможенных органов как субъектов обеспечения безопасности РФ в экологической сфере // Правовые институты и методы охраны окружающей среды в России, странах СНГ и Европейского союза: законодательство и экологическая эффективность: Материалы V Междунар. науч.-практ. конф. преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов. Сб. науч. ст. 2018. С. 13–16.

2. Булгакова Л. С. Международное сотрудничество таможенных органов в области обеспечения экологической безопасности государства // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2018. № 9. С. 70–72.

3. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Государственное управление в области обеспечения экологической безопасности: организационно-правовой аспект // Вестник Российского государственного торгово-экономического университета. 2012. № 7–8.

4. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Институциональные проблемы реализации в Российской Федерации требований ВТО применительно к сфере охраны окружающей среды // Государственный аудит. Экономика. Право. 2015. № 1.

5. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Проблемы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности Российской Федерации при осуществлении интеграционной деятельности // Государственный суверенитет и верховенство права: международное и национальное измерения. II Московский юридический форум (Кутафинские чтения) (2–4 апреля 2015 г., Москва): материалы круглых столов: в 2 ч. М.: Проспект, 2015. Ч. 2. 544 с.

6. Ирисметов А. И., Ирисметова И. И., Шайхиев И. Г. Экологические аспекты внешнеэкономической деятельности предприятий // Вестник Казанского технологического университета. 2014. Т. 17. Вып. 7. С. 188–190.

7. Ляпустин С. Н., Сонин В. В., Барей Н. С. Правовые основы охраны природы. Владивосток: Апельсин, 2014. 216 с.

8. Пантюкова М. Е. Формирование механизма управления эколого-экономическими системами // Вестник Казанского технологического университета. 2014. Т. 17. Вып. 1. С. 200–202.

9. Ронжина Н. А. Особенности правового режима внешнеторгового оборота экологически чувствительных товаров // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2020. № 2 (74). С. 99–102.

10. Ронжина Н. А. Специфика административно-правового статуса таможенных органов как субъектов обеспечения экологической безопасности Евразийского экономического союза // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2017. № 1 (61). С. 90–96.

11. Ронжина Н. А., Мингажева В. К. Особенности нормативного закрепления экологических функций таможенных органов // Фундаментальные и прикладные аспекты развития современной науки (15 декабря 2020 г., г. Уфа): сб. науч. ст. по материалам IV Междунар. науч.-практ. конф. Уфа: Изд. НИЦ Вестник науки, 2020. С. 225–228.

12. Соклаков А. А., Бочарова Л. В. Таможенные органы как субъекты обеспечения экологической безопасности страны // Экономическая безопасность: правовые, экономические, экологические аспекты: сб. науч. тр. 4-й Междунар. науч.-практ. конф. 2019. С. 258–262.

13. Ягьев И. Н., Куринной И. П., Марцева Т. Г. Административно-правовое регулирование деятельности таможенных органов как субъектов обеспечения безопасности РФ в экологической сфере // Экологическое благополучие и здоровый образ жизни человека в 21 веке: политико-правовые, социально-экономические и психолого-гума-

нитарные аспекты: Материалы междунар. науч.-практ. конф. / под общ. ред. В. В. Пономарева, Т. А. Куткович. Изд-во: Новороссийский институт (филиал) Московский гуманитарно-экономический университет, Логос. 2017. С. 156–159.

14. The WTO's Environmental Database (EDB) contains all environment-related notifications submitted by WTO members as well as environmental measures and policies mentioned in the Trade Policy Reviews of WTO members // Environmental database. World trade organization. URL: <https://edb.wto.org/> (дата обращения: 22.03.2020).

References

1. Bazalej, N.A. (2018). *Pravovoe regulirovanie deyatel'nosti tamozhennyh organov kak sub"ektov obespecheniya bezopasnosti RF v ekologicheskoy sfere* [Legal regulation of the activities of customs authorities as subjects of ensuring the safety of the Russian Federation in the environmental sphere]. *Pravovye instituty i metody ohrany okruzhayushchej sredy v Rossii, stranah SNG i Evropejskogo soyuza: zakonodatel'stvo i ekologicheskaya effektivnost'* [Legal institutions and methods of environmental protection in Russia, the CIS countries and the European Union: legislation and environmental efficiency]. Materials of the V International Scientific and Practical Conference of teachers, practitioners, students, undergraduates, graduate students. Collection of scientific articles. pp. 13–16. (In Russian).

2. Bulgakova, L.S. (2018). *Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo tamozhennyh organov v oblasti obespecheniya ekologicheskoy bezopasnosti gosudarstva* [International cooperation of customs authorities in the field of ensuring the environmental security of the state]. *Gumanitarnye, social'no-ekonomicheskie i obshchestvennyye nauki – Humanities, socio-economic and social sciences*. No 9. pp. 70–72. (In Russian).

3. ZHavoronkova, N.G., SHpakovskij, YU.G. (2012). *Gosudarstvennoe upravlenie v oblasti obespecheniya ekologicheskoy bezopasnosti: organizacionno-pravovoj aspekt* [State Administration for Environmental Security: Organizational and Legal Aspect]. *Vestnik Rossijskogo gosudarstvennogo torgovo-ekonomicheskogo universiteta – Bulletin of the Russian State University of Trade and Economics*. No 7–8. (In Russian).

4. ZHavoronkova, N.G., SHpakovskij, YU.G. (2015). *Institucional'nye problemy realizacii v Rossijskoj Federacii trebovanij VTO primenitel'no k sfere ohrany okruzhayushchej sredy* [Institutional problems of implementation in the Russian Federation of WTO requirements in the field of environmental protection]. *Gosudarstvennyj audit. Ekonomika. Pravo – State audit. Economics. Right*. No 1. (In Russian).

5. ZHavoronkova, N.G., SHpakovskij, YU.G. (2015). *Problemy ohrany okruzhayushchej sredy i obespecheniya ekologicheskoy bezopasnosti Rossijskoj Federacii pri osushchestvlenii integracionnoj deyatel'nosti* [Problems of environmental protection and environmental security of the Russian Federation in the implementation of integration activities]. *Gosudarstvennyj suverenitet i verhovenstvo prava: mezhdunarodnoe i nacional'noe izmereniya. II Moskovskij yuridicheskij forum (Kutafinskie chteniya)* [State sovereignty and the rule of law: international and national dimensions. II Moscow Legal Forum (Kutafa Readings)]. Moscow: Prospekt. CH. 2. 544 p. (In Russian).

6. Irismetov, A.I., Irismetova, I.I., SHajhiev, I.G. (2014). *Ekologicheskie aspekty vneshneekonomicheskoy deyatel'nosti predpriyatij* [Environmental aspects of foreign economic activity of enterprises]. *Vestnik Kazanskogo tekhnologicheskogo universiteta – Bulletin of Kazan Technological University*. T. 17, vyp. 7. pp. 188–190. (In Russian).

7. Lyapustin, S.N. (2014). *Pravovye osnovy ohrany prirody* [Legal Foundations for Nature Conservation]. Vladivostok: Apel'sin. 216 p. (In Russian).

8. Pantyukova, M.E. (2014). *Formirovanie mekhanizma upravleniya ekologo-ekonomicheskimi sistemami* [Formation of a mechanism for managing environmental and economic systems]. *Vestnik Kazanskogo tekhnologicheskogo universiteta – Bulletin of Kazan Technological University*. T. 17, vyp. 1. pp. 200–202. (In Russian).

9. Ronzhina, N.A. (2020). *Osobennosti pravovogo rezhima vneshnetorgovogo oborota ekologicheski chuvstvitel'nyh tovarov* [Features of the legal regime of foreign trade in environmentally sensitive goods]. *Uchenye zapiski Sankt-Peterburgskogo imeni V. B. Bobkova filiala Rossijskoj tamozhennoj akademii – Scientific notes of the St. Petersburg V. B. Bobkov branch of the Russian Customs Academy*. No 2 (74). pp. 99–102. (In Russian).

10. Ronzhina, N.A. (2017). *Specifika administrativno-pravovogo statusa tamozhennyh organov kak sub"ektov obespecheniya ekologicheskoy bezopasnosti Evrazijskogo ekonomicheskogo soyuza* [Specifics of the administrative and legal status of customs authorities as subjects for ensuring environmental security of the Eurasian Economic Union]. *Uchenye zapiski Sankt-Peterburgskogo imeni V. B. Bobkova filiala Rossijskoj tamozhennoj akademii – Scientific notes of the St. Petersburg V. B. Bobkov branch of the Russian Customs Academy*. No 1 (61). pp. 90–96. (In Russian).

11. Ronzhina, N.A., Mingazheva, V.K. (2020). *Osobennosti normativnogo zakrepleniya ekologicheskikh funkcij tamozhennyh organov* [Features of the normative consolidation of the environmental functions of customs authorities]. *Sbornik nauchnyh statej po materialam IV Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii «Fundamental'nye i prikladnye aspekty razvitiya sovremennoj nauki»*. Ufa: NIC Vestnik nauki. pp. 225–228. (In Russian).

12. Soklakov, A.A., Bocharova, L.V. (2019). *Tamozhennye organy kak sub"ekty obespecheniya ekologicheskoy bezopasnosti strany* [Customs authorities as subjects of ensuring the environmental security of the country]. *Ekonomicheskaya bezopasnost': pravovye, ekonomicheskie, ekologicheskie aspekty: sbornik nauchnyh trudov 4-j Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii*. pp. 258–262. (In Russian).

13. YAg'ev, I.N., Kurinnoj, I.P., Marceva, T.G. (2017). *Administrativno-pravovoe regulirovanie deyatel'nosti tamozhennyh organov kak sub"ektov obespecheniya bezopasnosti RF v ekologicheskoy sfere* [Administrative and legal regulation of the activities of customs authorities as subjects of ensuring the security of the Russian Federation in the environmental sphere]. *Ekologicheskoe blagopoluchie i zdorovyj obraz zhizni cheloveka v 21 veke: politiko-pravovye, social'no-ekonomicheskie i psihologo-gumanitarnye aspekty* [Ecological wellbeing and a healthy lifestyle of a person in the 21st century: political, legal, socio-economic and psychological-humanitarian aspects]. *Materialy mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii*. Novorossijskij institut (filial) ANO VO «Moskovskij gumanitarno-ekonomicheskij universitet», Logos. pp. 156–159. (In Russian).

14. The WTO's Environmental Database (EDB) contains all environment-related notifications submitted by WTO members as well as environmental measures and policies mentioned in the Trade Policy Reviews of WTO members // Environmental database. World trade organization. URL: <https://edb.wto.org/> (data obrashcheniya: 22.03.2020).

Об авторе

Ронжина Нина Алексеевна, старший преподаватель, Санкт-Петербургский имени В.Б. Бобкова филиал Российской таможенной академии, Санкт-Петербург, Российская Федерация, ORCID ID: 0000-0002-2318-8275, e-mail: nigeer1@mail.ru.

About the author

Nina A. Ronzhina, Senior Lecturer, St. Petersburg V. B. Bobkov Branch of the Russian Customs Academy, St. Petersburg, Russian Federation, ORCID ID: 0000-0002-2318-8275, e-mail: nigeer1@mail.ru.

Поступила в редакцию: 01.03.2021

Received: 01 Mar. 2021

Принята к публикации: 27.05.2021

Accepted: 27 May 2021

Опубликована: 29.06.2021

Published: 29 June 2021

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Статья / Article

УДК / UDC 341.17

DOI 10.35231/18136230_2021_2_157

Стратегические направления экономического сотрудничества государств – участников СНГ на современном этапе

Л. Ю. Свистунова¹, П. А. Брежнева²

*¹Ленинградский государственный университет имени А. С. Пушкина
Санкт-Петербург, Российская Федерация;*

*²Санкт-Петербургский государственный экономический университет,
Санкт-Петербург, Российская Федерация*

В данной статье изложен анализ двух международных документов – Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года и Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2030 года. Исследование стратегических направлений социально-экономического сотрудничества государств – участников СНГ имеет важнейшее значение для характеристики вектора развития Российской Федерации, поскольку отражает современную ситуацию и динамику межгосударственного взаимодействия России с иными государствами-участниками СНГ. На основе анализа данных документов авторами были выделены важнейшие сферы в развитии сотрудничества, для которых отмечается весьма перспективная ситуация.

На современном этапе представляется особенно важным исследовать межгосударственный характер ряда новых областей производства. Производительные силы давно уже перешагнули национальный объем и границы и становятся все более интернациональными. Более того, быстрорастущие области производства как раз по природе своей наднациональны, что ведет к необходимости вырабатывать наиболее универсальные правовые инструменты, тем более в условиях существования Содружества Независимых Государств.

Деятельность по интеграции государств в социально-экономической сфере в мировом масштабе достаточно неоднородна в силу кардинальных различий в приоритетах и особенностях политико-правового режима последних. Но региональная интеграция уже обретает определенные практические формы. Представляется, что деятельность Содружества Независимых Государств является одним из положительных и перспективных примеров взаимодействия в целях развития социально-экономической сферы каждого из государств-участников.

Ключевые слова: международное право, совершенствование и гармонизация законодательства, производительные силы, критические технологии.

Для цитирования: Свистунова Л.Ю., П. Брежнева // Ленинградский юридический журнал. 2021. № 2 (64). С. 157–167. DOI 10.35231/18136230_2021_2_157

Strategic directions of economic cooperation of the CIS member states at the present stage

Lyidmila Y. Svistunova¹, Polina A. Brejneva²

*¹Pushkin Leningrad State University,
Saint Petersburg, Russian Federation*

*²Saint-Petersburg State Economic University,
Saint Petersburg, Russian Federation*

This article presents an analysis of two international documents - the Strategy for the Economic Development of the Commonwealth of Independent States for the period up to 2020 and the Strategy for the Economic Development of the Commonwealth of Independent States for the period up to 2030. The study of strategic directions of socio-economic cooperation of the CIS member states is of great importance for characterizing the vector of development of the Russian Federation, since it reflects the current situation and the dynamics of interstate interaction between Russia and other CIS member states. Based on the analysis of these documents, the authors identified the most important areas in the development of cooperation, for which a very promising situation is noted.

At the present stage, it seems especially important to study the interstate nature of a number of new areas of production. The productive forces have long stepped over the national scope and borders and are becoming more and more international. Moreover, the most rapidly growing areas of production are just by their very nature supranational, which leads to the need to develop the most universal legal instruments, especially in the conditions of the existence of the Commonwealth of Independent States.

The activities for the integration of states in the socio-economic sphere on a global scale are quite heterogeneous due to fundamental differences in the priorities and features of the political and legal regime of the latter. But regional integration is already taking certain practical forms. It seems that the activities of the Commonwealth of Independent States are one of the positive and promising examples of cooperation for the development of the socio-economic sphere of each of the participating States.

Key words: international law, improvement and harmonization of legislation, productive forces, critical technologies.

For citation: Svistunova, L.Y., Brejneva, P.A. (2021). Strategicheskie napravleniya ekonomicheskogo sotrudnichestva gosudarstv-uchastnikov SNG na sovremennom etape [Strategic directions of economic cooperation of the CIS member states at the present stage]. *Leningradskij yuridicheskij zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 2 (64). pp. 157–167. DOI 10.35231/18136230_2021_2_157 (In Russian).

Введение

Содружество Независимых Государств (СНГ) – международная организация, включающая в свой состав девять независимых государств, каждое из которых имеет свои национальные интересы и приоритетные направления государственного, экономического и социального развития, обусловленного различными факторами. Такое сотрудничество, основанное на международных соглашениях и договорах, неминуемо порождает права и обязанности именно в тех сферах стратегического и экономического развития государств-участников, в которых это сотрудничество будет взаимовыгодно для всех сторон. Государства – участники СНГ уделяют большое внимание определению и правовому закреплению основных приоритетных направлений социально-экономического развития. При этом нормативно-правовые акты СНГ зачастую не являются основой для принятия национальных документов, поскольку их правовая природа предполагает соблюдение принципа рекомендаций. Тем не менее, значительный массив национальных нормативно-правовых актов государств – участников СНГ в той или иной мере опирается на правовые акты СНГ. В ноябре 2008 г. на заседании Совета глав правительств Содружества Независимых Государств была утверждена Стратегия экономического развития государств на период до 2020 г.¹ (далее – Стратегия 2008), а 29 мая 2020 г. Совет глав правительств СНГ утвердил новую Стратегию экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2030 г.² (далее – Стратегия 2020).

Представляется, что анализ этих двух основополагающих документов покажет не только изменения в приоритетных направлениях развития производительных сил государств – участников СНГ, но и позволит определить дальнейший вектор развития национальных нормативно-правовых актов отдельных государств-участников как во взаимодействии с СНГ в целом, так и в двух- и многосторонних отношениях государств-участников.

¹ Стратегия экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года (14 ноября 2008 года, г. Кишинев) Утверждена Решением Совета глав правительств Содружества Независимых Государств от 14 ноября 2008 года. URL: <https://cis.minsk.by/page/18764>

² О Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2030 года. Решение Совета глав правительств СНГ от 29 мая 2020 года. URL: <https://e-cis.info/page/3762/>

Общая характеристика Стратегии экономического развития государств на период до 2020 года

Стратегия 2008 представляла из себя комплексный модельный нормативно-правовой документ, содержащий основные положения, в соответствии с которым государствам – участникам Содружества рекомендовалось выстроить собственные национальные стратегии (или концепции), являющиеся планом их долгосрочного развития. Являясь документом рекомендательного характера, Стратегия 2008 на основании экономического анализа положения Союза и союзных государств закрепила ряд последовательных положений, как декларирующих основные цели и задачи, так и определяющих стратегическое направление, определяющие вектор необходимого развития.

Так, на основании текста документа Стратегия имела целью «придание импульса экономическому взаимодействию государств-участников» для обеспечения дальнейшего стабильного развития экономики государств. Также важным обстоятельством являлось провозглашение «добровольности и самостоятельности» государств, входящих в состав СНГ, что обусловлено прежде всего рекомендательным характером документа. Так, каждое государство могло на свое усмотрение заимствовать те или иные положения в зависимости от политической и экономической обстановки и приоритетных целей и задач [2], ведь один из основополагающих принципов, заложенных в фундамент созданной в 1991 г. организации, – добровольность.

В таких условиях уместно упомянуть о том, что СНГ существует как добровольный союз независимых суверенных государств, при этом большинство направлений сотрудничества касаются в первую очередь комплексного и опережающего развития социально-экономической сферы. Например, содержание Стратегии тесно перекликается с аспектами взаимодействия и сотрудничества, указанными в ст. 4 Соглашения о создании СНГ¹. Так, экономическое развитие государств-участников не

¹ Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 08 декабря 1991г. URL: <https://doc.histrf.ru/20/soglashenie-o-sozdanii-sodruzhestva-nezavisimykh-gosudarstv/>, Постановление ВС РФ от 12.12.1991 № 2014-1 «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств» (вместе с Соглашением от 08.12.1991 «О создании Содружества Независимых Государств», Протоколом от 21.12.1991, «Соглашением о координационных институтах Содружества Независимых Государств», «Протоколом совещания глав независимых государств», решением Со-

ограничивается лишь одной из сфер, а вбирает в себя рекомендации по совокупности вопросов, предоставляя комплекс разработанных мер для реализации поставленных целей и задач, которыми прежде всего являются: формирование согласованных условий для обеспечения развития различных сфер экономики, повышение благосостояния населения, развитие социальной сферы (здравоохранения, образования, науки и культуры), создание рыночных отношений внутри содружества, создание системы взаимовыгодного использования стратегических ресурсов, создания благоприятного инвестиционного климата для сотрудничества стран-участников [7, с. 24].

При этом приоритетными направлениями развития в соответствии с положениями Стратегии 2008 являлись: создание предпосылок для формирования общего экономического пространства, развитие общих рынков, формирование межгосударственного инновационного пространства, усугубление сотрудничества в области энергетики¹. Отметим, что стремление к углублению сотрудничества государств – участников СНГ предопределено не только географической близостью, но и сложившимися экономическими связями, миграционными потоками, исторически сформированными транспортными «артериями», совпадением целей развития во многих областях, а также новыми вызовами, которые мировая экономика предъявляет государствам постсоветского пространства [2, с. 184].

Таким образом, исходя из общих целей и приоритетных направлений, можно выявить важнейшую общую задачу, которая была положена в концепцию Стратегии 2008 – расширение межгосударственного сотрудничества между государствами – членами Союза с целью увеличения инновационных межгосударственных связей и сотрудничества в рамках международной организации. Положенные в основу деятельности СНГ базовые принципы – взаимной выгоды, равного правового статуса госу-

вета глав государств Содружества Независимых Государств от 21.12.1991, «Соглашением о совместных мерах в отношении ядерного оружия», «Алма-Атинской декларацией») // Рос. газета, 19 декабря 1991 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_30726/.

¹ Стратегия экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года (14 ноября 2008 года, г. Кишинев) Утверждена Решением Совета глав правительств Содружества Независимых Государств от 14 ноября 2008 года. URL: <https://cis.minsk.by/page/18764>

дарств-участников и взаимного уважения к интересам друг друга – определяют важнейшее место организации в обмене информацией, выработки взаимовыгодных решений для всех государств-участников, расширения их сотрудничества [3, с. 13].

Основные положения Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2030 года

Представляется, что предпосылки, сформулированные в предыдущем разделе, явились объективным фактором принятия новой Стратегии 2020¹.

По мнению разработчиков Стратегии 2020, новая технологическая реальность позволит создать не только благоприятные условия для развития национальных экономик государств – участников СНГ, но, что самое главное – обеспечит повышение уровня и качества жизни граждан государств – участников СНГ. Объективно, это требует формулирования и реализации новых подходов и механизмов взаимодействия участников в целях повышения уровня национальной экономики, так и в межгосударственных отношениях государств – участников СНГ, а также на уровне СНГ в целом. При этом, объективно, что все государства-участники СНГ заинтересованы в равноправном, долгосрочном, стратегическом и взаимовыгодном сотрудничестве по достижению целей экономического развития.

Анализ положений Стратегий 2008 и 2020 позволяет сделать один из важных выводов: принятие новой стратегии не является принципиально новым документом, устанавливающим качественно новые направления взаимодействия государств-участников по достижению важнейших целей экономического развития, а актом, конкретизирующим базовые и принципиальные цели сотрудничества с учетом актуальных тенденций развития социально-экономической сферы, среди которых: переход к новому качеству социально-экономического развития на основе постоянного инновационного совершенствования, освоения и внедрения в производство новейших технологий [5] – ключевых факторов увеличения производительности труда, структурной перестройки национальной экономики;

¹ О Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2030 года. Решение Совета глав правительств СНГ от 29 мая 2020 года. URL: <https://e-cis.info/page/3762/>

наращивание усилий по углублению промышленной кооперации, созданию новых совместных наукоемких и технологичных производств, в том числе с ориентацией на экспорт в третьи страны; повышение уровня экономической безопасности (энергетическая, продовольственная, экологическая, техногенная, кибербезопасность и др.); наращивание экспортного потенциала путем более полного и эффективного использования национальных природных ресурсов и факторов конкурентоспособности, увеличения в структуре поставок на внешний рынок доли продукции высокой степени переработки, технологичности и наукоемкости, формирование соответствующих национальных программ; повышение объемов взаимной торговли и уменьшение зависимости от импорта из третьих стран широкого круга товаров в стратегических отраслях экономики; улучшение делового климата с учетом наилучших международных и национальных практик; развитие транспортно-логистической инфраструктуры, внедрение передовых транспортных технологий, цифровизация транспортных комплексов, в том числе для расширения экспортных и транзитных возможностей, реализация совместных транспортных проектов; улучшение инвестиционного климата для привлечения внешних финансовых ресурсов и технологий с целью реализации стратегически важных проектов в приоритетных сферах и отраслях; развитие человеческого капитала (демография, здравоохранение, образование, жилье и городская среда, экология и культура). Большинство из этих сфер являются приоритетными для Российской Федерации [6, с. 7–13].

Представляется, что перечисленные основополагающие направления не являются, с одной стороны, исчерпывающими, а с другой, служат определенным ориентиром для правового регулирования общественных отношений государствами, входящими в СНГ. Отметим, что логичным следствием является то обстоятельство, что в процессе реализации стратегии для продуктивного взаимодействия между государствами-участниками должны быть приняты акты СНГ, регламентирующие не только основные положения и базовые принципы, но и механизм, а также формы и методы международного сотрудничества. Необходимым следствием этого объективно является принятие различных национальных нормативно-правовых актов, переносящих рекомендательные нормы СНГ в национальное правовое поле.

Значение Стратегий СНГ для развития социально-экономической сферы Российской Федерации

Положения Стратегий 2008 и 2020, как уже говорилось, являются актами рекомендательного характера, но реальность такова, что во многих государствах – участниках СНГ уже приняты и реализуются собственные нормативные акты различной юридической силы, определяющие приоритетные направления социально-экономического развития на определенный период.

Российская Федерация, вслед за СНГ, приняла Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г., утвержденную распоряжением Правительства РФ от 17.11. 2008 г¹. Данный документ является национальным нормативно-правовым актом, имплементирующим положения стратегии, разработанной Межпарламентской ассамблеей государств – участников СНГ, учитывая и отражая особенно значимые направления развития Российского государства.

Основные принципы концепции предусматривают, что: «российская экономика останется лидером на мировом рынке в энергетическом секторе, создаст конкурентоспособную экономику высоких технологий²». Целевыми ориентирами принятия документа являются высокий уровень благосостояния человека; социальное благополучие; экономика лидерства и инноваций; институты экономической свободы и справедливости; безопасность граждан и общества (что отражается в стремлении к укреплению внутренней безопасности и развитию военного блока). Социальный характер Российского государства предопределяет важнейшее место в Концепции, отведенное развитию социальной политики во всех отраслях. Вопрос развития национальной экономики решается посредством усиления отдельных экономических блоков и промышленных секторов. Таким образом, Россия серьезно заинтересована в повышении социально-экономического уровня.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/28c7f9e359e8af09d7244d8033c66928fa27e527/

² Там же.

Заключение

СНГ – международная организация, включающая в свой состав девять независимых государств, каждое из которых имеет свои национальные интересы и приоритетные направления государственного, экономического и социального развития, обусловленного различными факторами. Это позволяет сделать вывод о приоритете такого сотрудничества, которое основано на международных соглашениях и договорах, порождает права и обязанности именно в тех сферах стратегического и экономического развития государств-участников, в которых это сотрудничество будет взаимовыгодно для всех сторон. Государства – участники СНГ уделяют большое внимание определению и правовому закреплению основных приоритетных направлений социально-экономического развития. При этом нормативно-правовые акты СНГ зачастую не являются основой для принятия национальных документов. Это не может рассматриваться как положительный фактор для повышения взаимовыгодного сотрудничества между государствами-участниками. Двухсторонние и трехсторонние договоры по отдельным сферам социально-экономического развития, несомненно, необходимы, но не приводят к консолидации деятельности в рамках СНГ в целом. Необходимо принятие единого нормативно-правового акта Содружества, который, учитывая наиболее общие интересы государств-участников, а также отдельные особенности приоритетов экономики и социальной сферы каждого государства, определял бы общие принципы и направления развития социально-экономической сфер Содружества в целом.

Проанализированные Стратегии являются комплексными нормативно-правовыми документами, содержащими основные положения, в соответствии с которыми государствам – участникам Союза рекомендуется разработать собственные национальные стратегии (или концепции), являющиеся планом их долгосрочного развития. Будучи документами рекомендательного характера, Стратегии на основании экономического анализа положения Союза и союзных государств, закрепляют ряд последовательных положений, как декларирующих основные цели и задачи, так и дающие направление, указывающие вектор необходимого развития.

Основным принципиальным отличием рассматриваемых документов является изменение вектора развития, а именно: резкое повышение роли в экономике государств – участников СНГ новых технологий, инновационных решений, которые могут коренным образом изменить ее отраслевую

структуру, а также модели ведения бизнеса, факторы конкурентоспособности. Это обусловлено переходом глобальной экономики на качественно новый этап информационно-технологического развития, искусственного интеллекта, новых источников энергии, т. е. новейших инновационных методов развития государств – участников СНГ.

Список литературы

1. Воловик Н.П. Анализ торгово-экономических отношений Российской Федерации со странами Содружества Независимых Государств // Управленческое консультирование. 2015. № 5. С. 121–135.
2. Заяц Т. А. Использование математического прогнозирования в экономике // Инновационное развитие российской экономики: материалы X Междунар. науч.-практ. конф., 25–27 окт. 2017 г.: в 5 т. / Министерство образования и науки Российской Федерации, Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова, Российский фонд фундаментальных исследований. М., 2017. Т. 3: Статистические и инструментальные методы исследования развития. С. 183–185.
3. Иншаков О. В. «Ядро развития» в контексте новой теории факторов производства // Экономическая наука современной России. 2003. № 1. С. 11–20.
4. Карта технологических дорог России: проблемы выбора приоритетов и критических технологий. Вып. 4 / РИЭПП; под рук. д.э.н. О. Г. Голиченко. М.: Изд-во РУДН, 2005. 381 с.
5. Кустов А. Экономическая стратегия СНГ: взгляд из Узбекистана // Евразия Эксперт. 2021. № 3-4. 02.03.2021.URL: <https://e-cis.info/news/566/91046/>
6. Медведев Д. А. Россия-2024: Стратегия социально-экономического развития // Вопросы экономики. 2018. № 10. С. 5–28.
7. Приоритетные направления развития науки и технологий и перспективные изобретения. Вып. 2. М.: Патент, 2006.

References

1. Volovik, N.P. (2015). Analiz torgovo-ekonomicheskikh otnoshenij Rossijskoj Federacii so stranami Sodruzhestva Nezavisimyh Gosudarstv [Analysis of trade and economic relations of the Russian Federation with the countries of the Commonwealth of Independent States]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie – Management consulting*. No 5. pp. 121–135. (In Russian).
2. Zayac, T.A. (2017). *Ispol'zovanie matematicheskogo prognozirovaniya v ekonomike* [The use of mathematical forecasting in economics]. *Innovacionnoe razvitie rossijskoj ekonomiki* [Innovative development of the Russian economy]. Materialy X Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii. Moscow. Tom 3: Statisticheskie i instrumental'nye metody issledovaniya razvitiya. pp. 183–185. (In Russian).
3. Inshakov, O.V. (2003). «YAdro razvitiya» v kontekste novej teorii faktorov proizvodstva ["Core of Development" in the context of a new theory of production factors]. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoj Rossii – Economic Science of Modern Russia*. No 1. pp. 11–20. (In Russian).

4. Karta tekhnologicheskikh dorog Rossii: problemy vybora prioritetrov i kriticheskikh tekhnologij [Map of technological roads of Russia: problems of choosing priorities and critical technologies.]. (2005). Vyp. 4. Pod ruk. O. G. Golichenko. Moskow: Izdatel'stvo RUDN. (In Russian).

5. Kustov, A. (2021). Ekonomicheskaya strategiya SNG: vzglyad iz Uzbekistana [CIS Economic Strategy: a look from Uzbekistan]. *Evraziya Ekspert – Eurasia Expert*. No 3–4. URL: <https://e-cis.info/news/566/91046/> (In Russian).

6. Medvedev, D.A. (2018). Rossiya-2024: Strategiya social'no-ekonomicheskogo razvitiya [Russia-2024: Strategy for socio-economic development]. *Voprosy ekonomiki – Economic issues*. No 10. pp. 5–28. (In Russian).

7. *Prioritetnye napravleniya razvitiya nauki i tekhnologij i perspektivnye izobreteniya* [Priority areas for the development of science and technology and promising inventions]. (2006). Vyp. 2. Moscow: Patent. (In Russian).

Вклад соавторов

Соавторство неделимое.

Co-authors' contribution

Co-authorship is indivisible.

Об авторах

Свистунова Людмила Юрьевна, кандидат юридических наук, доцент, Ленинградский государственный университет имени А. С. Пушкина; Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация, e-mail: svistunova-l-77@mail.ru

Брежнева Полина Алексеевна, студентка юридического факультета, Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация, e-mail: polinabrejneva618@gmail.com

About the authors

Lyidmila Y. Svistunova, Cand. Sci (Law), Assistant Professor, Pushkin Leningrad State University, Saint-Petersburg State Economic University, Saint Petersburg, Russian Federation, e-mail: svistunova-l-77@mail.ru

Polina Brejneva, law student, Saint-Petersburg State Economic University, Saint Petersburg, Russian Federation, e-mail: polinabrejneva618@gmail.com

Поступила в редакцию: 29.04.2021

Received: 29 April 2021

Принята к публикации: 27.05.2021

Accepted: 27 May 2021

Опубликована: 29.06.2021

Published: 29 June 2021

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ

Статья / Article

УДК / UDC 343.3.7

DOI 10.35231/18136230_2021_2_168

К вопросу об общественной опасности неправомерного доступа к компьютерной информации, повлекшего ее блокирование

А. Г. Антонов, Д. В. Крюков

*Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина,
Санкт-Петербурге, Российская Федерация*

В статье исследуется общественная опасность неправомерного доступа к компьютерной информации, повлекшего ее блокирование. В исследовании рассмотрена категория общественной опасности преступления в целом и применительно к так называемым киберпреступлениям, к которым относится неправомерный доступ к компьютерной информации, повлекший ее блокирование.

Авторами обосновывается тезис, что такое последствие неправомерного доступа к компьютерной информации, как блокирование само по себе, не всегда является общественно опасным, поскольку оно не отражает полной реализации общественной опасности данного деяния. Вместе с тем проявление общественной опасности такого деяния более очевидно в случае наступления последствий, отражённых в квалифицирующих признаках, установленных ч. 2–4 ст. 272 УК РФ. Приводится анализ судебной практики по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных гл. 28 УК РФ, а также результаты социологического опроса, проведённого авторами в рамках исследования.

По результатам исследования сделан вывод, что общественная опасность рассматриваемого преступления проявляется, как правило, не в причинении вреда как таковом, а в «кумулятивном эффекте» – способности повлечь за собой причинение вреда другим общественным отношениям, охраняемым уголовным законом. При этом степень общественной опасности неправомерного доступа к компьютерной информации, не повлекшего каких-либо иных опасных последствий, кроме блокирования такой информации, достаточно низка для того, чтобы данное деяние было криминализовано.

Ключевые слова: общественная опасность, неправомерный доступ, компьютерная информация, кумулятивная опасность, блокирование компьютерной информации.

Для цитирования: Антонов А.Г., Крюков Д.В. К вопросу об общественной опасности неправомерного доступа к компьютерной информации, повлекшего ее блокирование // Ленинградский юридический журнал. 2021. № 2(64). С. 168–179. DOI 10.35231/18136230_2021_2_168

To the question about the public danger of illegal access to computer information which entailed its blocking

Anton G. Antonov, Dmitriy V. Kryukov

*Pushkin Leningrad State University,
Saint Petersburg, Russian Federation*

The article examines the social danger of illegal access to computer information, which entailed its blocking. The study examines the category of social danger of crime in general and in relation to the so-called cybercrimes, which include illegal access to computer information which entailed its blocking.

The authors substantiate the thesis that such a consequence of unlawful access to computer information as blocking in itself is not always socially dangerous, since it does not reflect the full realization of the social danger of this act. At the same time, the manifestation of the public danger of such an act is more obvious in the event of the occurrence of the consequences reflected in the qualifying signs established by parts 2-4 of Article 272 of the Criminal Code of the Russian Federation. The authors provide an analysis of judicial practice in criminal cases on charges of crimes provided for by Chapter 28 of the Criminal Code of the Russian Federation, as well as the results of a sociological survey conducted by the authors as part of the study.

According to the results of the study, the authors concluded that the social danger of the crime in question manifests itself, as a rule, not in causing harm as such, but in the "cumulative effect" – the ability to entail harm to other social relations protected by criminal law. At the same time, the degree of public danger of unlawful access to computer information, which did not entail any other dangerous consequences, except for blocking such information, is low enough for this act to be criminalized.

Key words: public danger, illegal access, computer information, cumulative danger, blocking computer information.

For citation: Antonov, A.G., Kryukov, D.V. (2021) K voprosu ob obshchestvennoj opasnosti nepravomernogo dostupa k komp'yuternoj informacii, povlekshego ee blokirovanie [To the question about the public danger of illegal access to computer information which entailed its blocking]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 2 (64). pp. 168–179. DOI 10.35231/18136230_2021_2_168 (In Russian).

Введение

Компьютерная информация как объект законодательного регулирования в отечественное правовое поле попала относительно недавно. В 1992 г. появился Закон Российской Федерации «О правовой охране программ для электронно-вычислительных машин и баз данных»¹, а составы преступлений в сфере компьютерной информации были сформулированы в первоначальной редакции Уголовного кодекса Российской Федерации 1996 г.²

При этом проблема защиты компьютерной информации в мире появилась, конечно, значительно раньше. Например, ещё в конце 80-х гг. XX в. знаменитому хакеру (а ныне – эксперту по компьютерной безопасности) Кевину Митнику удалось вторгнуться в компьютерную сеть Министерства обороны США, а в 1990 г. трое работников из Кремниевой долины были арестованы за проникновение в компьютеры правительства и телефонных компаний [1, с. 21].

Несмотря на динамичное развитие компьютерных технологий и информационно-коммуникационных сетей, преступления в сфере компьютерной информации не получили заметного распространения в российской правоприменительной практике. В производстве районных судов в Российской Федерации за период с января 2016 г. по февраль 2021 г., по данным ГАС «Правосудие», находилось лишь 1968 уголовных дел о преступлениях, предусмотренных статьями гл. 28 УК РФ. При этом приговоры вынесены лишь по 942 делам. Если говорить о ст. 272 УК РФ («Неправомерный доступ к компьютерной информации»), то за указанный период в производстве судов находилось 1076 уголовных дел по обвинению в преступлении, предусмотренном данной статьей, и по таким делам было вынесено лишь 525 приговоров³. Однако приведенные показатели не свидетельствуют об отсутствии актуальности исследуемого вопроса.

¹ О правовой охране программ для электронно-вычислительных машин и баз данных: закон Российской Федерации от 23.09.1992 № 3523-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного суда Российской Федерации. № 42. 1992.

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (исх. ред.) [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102041891&rdk=0>.

³ ГАС РФ «Правосудие» [Электронный ресурс]. URL: <https://bsr.sudrf.ru/big5/portal.html> (с применением фильтров поиска: «дела федеральных судов общей юрисдикции», «уголовные дела», «дата поступления», «статья УК», «результат»); дата обращения: 22.02.2021.

Напротив, они побуждают нас обратить внимание на характерные черты общественной опасности преступлений в сфере компьютерной информации, в том числе и такого преступного деяния, как неправомерный доступ к компьютерной информации, повлекший ее блокирование.

Понимание категории «общественная опасность преступления»

Чем руководствовался законодатель, признавая соответствующие деяния общественно опасными? Несомненно, в XXI в. значимость компьютерной информации сложно преуменьшить, и общественные отношения в сфере безопасности компьютерной информации, конечно же, нуждаются в уголовно-правовой охране. Однако формирование и формулирование уголовно-правовых запретов в данной области не может осуществляться без учёта характера и степени общественной опасности деяний. Как справедливо отмечает Е.Ю. Антонова, общественная опасность является базовым основанием криминализации деяний, выделения привилегирующих, квалифицирующих и особо квалифицирующих признаков состава преступления [4, с. 36].

Если говорить об опасности неправомерных деяний в так называемом киберпространстве в целом, то исследователи видят её, в частности:

- в нарушении нормального функционирования компьютерной системы, чем нарушаются законные интересы личности, общества и государства [5, с. 45];
- угрозе общественной, государственной безопасности, национальным интересам [9, с. 27];
- максимальной скрытности деяний, их трансграничности и перерастании в масштаб международных угроз [7, с. 111].

Вместе с тем, анализируя конкретные уголовно-правовые запреты, установленные в гл. 28 Уголовного кодекса РФ, необходимо рассматривать общественную опасность не как некую абстрактную категорию, а как основу для криминализации исследуемого преступного деяния.

Компьютерная информация, имеющая конфиденциальный характер, с одной стороны, обладает высокой стоимостью, а с другой – её использование лицами, не уполномоченными на это, способно не только причинить существенный вред правам и свободам человека, но и может способствовать совершению преступных посягательств [6, с. 76].

Как известно, общественная опасность преступления проявляется в двух формах: причинении существенного вреда общественным отношениям, охраняемым уголовным законом, или создании угрозы причинения такого вреда¹. Преступление следует рассматривать «не только как уже произошедшее нарушение общественных отношений, но и как источник опасности, грозящей охраняемому уголовным правом объекту, опасности, реализацию которой во многих случаях еще можно предотвратить» [10, с. 44].

Исходя из этого, можно выделить некоторые типичные проявления общественной опасности преступления. Она выражается в виде уже состоявшегося вреда, причиненного общественным отношениям преступлением, а также может проявляться в угрозе повторения совершенного преступления и угрозе совершения дополнительного (смежного) преступления.

Некоторым преступлениям присуща общественная опасность, заключающаяся исключительно в вероятности повторения аналогичных деяний [2, с. 126]. Так, например, при краже общественная опасность реализуется окончательно и находит свое отражение в виде причинения имущественного ущерба и не развивается далее. Условно обозначим такую опасность простой. При этом общественная опасность других преступлений может обладать более высоким потенциалом причинения вреда общественным отношениям, который включает в себе не только возможность повторения состоявшегося преступления, но и совершения нового, может быть, даже более тяжкого другого преступления, являющегося прямым следствием первого. Данный вид преступлений мы условно называем преступлениями кумулятивной опасности [1, с. 60].

К примеру, при неправомерном доступе к охраняемой законом компьютерной информации, если это деяние повлекло уничтожение, блокирование, модификацию либо копирование компьютерной информации (ст. 272 УК РФ) общественная опасность данного деяния не исчерпывается его последствиями, и с одной стороны, опасность состоит в том, что окружающие видят, что можно совершать указанные деяния (например, повлекшие блокирование компьютерной информации), а с другой стороны, в том, что эти деяния могут причинить существенный вред другим общественным отношениям.

¹ Уголовное право. Общая часть: учеб. пособие / под общ. ред. В.А. Уткина, А.В. Шеслера. Томск: ИД Томск. гос. ун-та, 2016. С. 107.

Из позиций такого понимания общественной опасности преступления мы будем исходить и при дальнейшем изложении вопроса относительно неправомерного доступа к охраняемой законом компьютерной информации, повлекшего ее блокирование.

Характерные черты общественной опасности блокирования компьютерной информации

Как отмечает А.М. Николаев, основанием криминализации деяния являются происходящие в жизни общества процессы, развитие которых порождает объективную необходимость уголовно-правовой охраны определённых ценностей. К числу криминализационных оснований следует относить, в том числе, общественную опасность, распространённость деяний, осуждение их со стороны общественного мнения [8, с. 324].

Соответственно, для более полного анализа необходимо выяснить, признает ли население в целом преступления в сфере компьютерной информации общественно опасными. Какое положение общественная опасность этих преступлений занимает относительно других преступлений?

Для ответа на этот вопрос авторами данного исследования было предложено респондентам, являющимся представителями различных возрастных групп и не имеющим юридического образования, распределить по уровням общественной опасности не только компьютерные преступления, но и иные общественно опасные деяния. Так, чрезвычайно опасными были признаны террористический акт, похищение человека, захват заложника (к таковым их отнесли 93,9% опрошенных). Немного меньше респондентов отнесли к таковым убийства и причинение вреда здоровью человека (89,8%) и примерно столько же (87,8%) респондентов признали чрезвычайно опасными намеренное заражение ВИЧ-инфекцией или венерическим заболеванием.

Компьютерные преступления были признаны наименее опасными или совершенно не опасными для общества деяниями примерно пятой частью опрошенных. Большинство же признают такие деяния опасными для общества. Однако очевидно, что в сравнении с иными преступными деяниями компьютерные преступления зачастую представляются обычному человеку наименьшим из зол.

Часть 1 ст. 272 Уголовного кодекса РФ устанавливает уголовную ответственность за неправомерный доступ к охраняемой законом компьютерной информации, если это деяние повлекло уничтожение,

блокирование, модификацию либо копирование компьютерной информации. Как видно, данный состав преступления включает в себя ряд альтернативных последствий. Одним из них является блокирование компьютерной информации, что и является предметом настоящего исследования.

Как отмечалось ранее, общественная опасность преступления проявляется в двух формах: реальном причинении вреда и возникновении реальной угрозы его причинения. С этих позиций неправомерный доступ к охраняемой законом компьютерной информации, повлекший ее блокирование, исключением не является. Общественная опасность этого преступления заключается в реальном причинении вреда общественным отношениям и опасности его повторения (прецедентности).

Данное преступление можно признать оконченным только тогда, когда неправомерный доступ к определенной компьютерной информации повлек последствия в виде конкретного вреда общественным отношениям – блокирование компьютерной информации. При этом общественная опасность преступления не находит в данном случае своей полной реализации. Перспектива такой реализации отражена в квалифицирующих признаках ст. 272 УК РФ. Так, например, общественная опасность рассматриваемого преступления может найти свое завершение при причинении крупного ущерба или наступлении тяжких последствий. При этом рассматриваемое преступление может порождать и другие преступления, например, блокирование информации может являться способом мошенничества или вымогательства.

Уголовный закон не раскрывает значения термина «блокирование» компьютерной информации. Однако, согласно «Методическим рекомендациям по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений в сфере компьютерной информации» Генеральной прокуратуры Российской Федерации, блокирование информации – это результат воздействия на компьютерную информацию или технику, последствием которого является невозможность в течение некоторого времени или постоянно осуществлять требуемые операции над компьютерной информацией полностью или в требуемом режиме, т. е. совершение действий, приводящих к ограничению или закрытию доступа к компьютерному оборудованию и находящимся на нем ресурсам, целенаправленное затруднение доступа законных пользовате-

лей к компьютерной информации, не связанное с её уничтожением¹. Такая формулировка довольно спорна, особенно в части, где под блокированием понимается невозможность постоянно совершать операции над информацией, поскольку в таком случае, с точки зрения пользователя, нет никакой разницы с уничтожением информации. Если же говорить о временном нарушении доступа к информации, то, по сути, вред в таком случае отсутствует ввиду возможности восстановления доступа к информации и дальнейшего её использования. Иными словами, преступным последствием признаются некие временные неудобства, связанные с доступом к информации, и не более того.

Осуждённый в 2015 г. Сарапульским городским судом Удмуртской Республики гражданин Ш. на почве личных неприязненных отношений, с помощью заранее известных ему логина и пароля, зашёл в аккаунт своей подруги в социальной сети и выложил там её фото интимного содержания, после чего поменял пароль, заблокировав ей доступ к странице. Подсудимый был признан виновным в совершении неправомерного доступа к компьютерной информации, повлекшего модификацию и блокирование компьютерной информации (ч. 1 ст. 272 УК РФ), и ему было назначено наказание в виде штрафа в размере 20 тыс. рублей. При этом мера пресечения в виде подписки о невыезде была оставлена без изменения до вступления приговора суда в законную силу².

Всем пользователям социальных сетей известно, что в случае «взлома» страницы у владельца аккаунта есть абсолютно реальная возможность восстановить доступ к заблокированной странице с помощью номера телефона или адреса электронной почты, на которые высылается либо новый пароль, либо ссылка, пройдя по которой, пользователь устанавливает свой пароль. Описанный выше пример иллюстрирует крайне неприятную с этической точки зрения ситуацию. Однако для восстановления социальной справедливости в таких случаях имеется гражданско-правовой механизм, а именно: предъявление иска о защите чести и достоинства. Сама же процедура восстановления доступа к своей странице

¹ Методические рекомендации по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений в сфере компьютерной информации (утв. Генпрокуратурой России) [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/documents/nauka/execution/document-104550/>.

² Приговор Сарапульского городского суда Удмуртской Республики по уголовному делу № 1-261/2015 от 09.09.2015. ГАС РФ «Правосудие» [Электронный ресурс]. URL: <https://bsr.sudrf.ru/biggs/portal.html>.

и удаления неприемлемого контента занимает не более пяти минут и не требует особых усилий от потерпевшего.

Таким образом, возникает вопрос о соразмерности правовых последствий для самого осуждённого и степени нанесённого им вреда. Осуждённому назначено реальное наказание в виде штрафа, а самое главное – оно влечет судимость, которая, в соответствии с п. «б» ч. 3 ст. 86 УК РФ, погашается лишь по истечении года после исполнения наказания. В данном случае поражение в правах осуждённого выглядит намного более весомым в сравнении с последствиями его деяния, что явно противоречит принципу справедливости, установленному ст. 6 УК РФ. Если предположить, что блокируется не компьютерная информация: один студент взял и не отдает другому личный дневник (содержащий сведения о личной жизни) в течение двадцати минут. Информация заблокирована. Есть ли здесь общественная опасность? В связи с этим сам по себе неправомерный доступ к компьютерной информации, повлекший ее блокирование, не всегда может свидетельствовать о наличии общественной опасности. Таковую можно рассматривать при причинении существенного ущерба общественным отношениям, который напрямую зависит от ценности и востребованности заблокированной информации.

Как отмечалось ранее, рассматриваемое преступление обладает кумулятивной общественной опасностью, которая характеризуется высоким негативным потенциалом. Этот потенциал направлен на другие общественные отношения, помимо тех, которые были затронуты совершённым преступлением. Иначе говоря, преступное посягательство на один объект уголовно-правовой охраны потенциально влечёт посягательство на другой объект: например, незаконное блокирование компьютерной информации может обусловить совершение мошенничества или вымогательства.

Заключение

Подводя итог, отметим, что общественная опасность неправомерного доступа к компьютерной информации, повлекшего её блокирование, состоит в способности причинять вред общественным отношениям и в угрозе совершения иных преступлений. Однако рассмотренное преступление будет обладать общественной опасностью в случае причинения существенного вреда общественным отношениям, который, собственно, и обуславливает дальнейшее ее развитие.

В таких обстоятельствах возникают разумные сомнения относительно того, насколько оправданна криминализация неправомерного доступа к компьютерной информации, повлекшего её блокирование, как самостоятельного преступления. Если обратиться к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях, то в нём можно найти такие противоправные деяния, общественная опасность которых более очевидна. К ним можно отнести, допустим, нарушение санитарно-эпидемиологических требований к питьевой воде, а также к питьевому и хозяйственно-бытовому водоснабжению (ст. 6.5), сокрытие лицом, больным ВИЧ-инфекцией, венерическим заболеванием, источника заражения (ст. 6.1), невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ст. 20.6).

Список литературы

1. Айков Д., Сейгер К., Фонсторх У. Компьютерные преступления. Руководство по борьбе с компьютерными преступлениями / пер. с англ. М.: Мир, 1999. 351 с.
2. Антонов А.Г., Витовская Е.С. Об общественной опасности преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов // Человек: преступление и наказание. 2016. № 2 (93). С. 59–64.
3. Антонов А.Г. О соотношении категорий «общественная опасность преступления» и «личность преступника» // Государство и право. 2019. № 11. С. 125–129.
4. Антонова Е.Ю. Общественная опасность как основание криминализации деяний // Уголовная политика и правоприменительная практика: материалы VI междунар. науч.-практ. конф. СПб.: Северо-Западный филиал ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия». 2018. С. 34–41.
5. Бражник С.Д., Соколова О.В. Преступления в сфере компьютерной информации как угроза экономической безопасности: криминологические и уголовно-правовые аспекты // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями. 2017. № 3. С. 44–47.
6. Волеводз А.Г. Противодействие компьютерным преступлениям: правовые основы международного сотрудничества. М.: Юрлитинформ, 2001. 496 с.
7. Надточий Ю.В. Киберпреступность как угроза экологической безопасности // Азиатско-тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2018. Т. 20. № 3. С. 108–116.
8. Николаев А.М. Пределы криминализации деяний с учётом характера и степени их общественной опасности (истоки и перспективы формирования новой теории) // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 1. С. 322–324.
9. Новичков В.Е., Пыхтин И.Г. Социально-правовое обоснование введения уголовной ответственности за неправомерное воздействие на критическую информационную инфраструктуру Российской Федерации // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2018. № 2 (73). С. 25–29.
10. Филимонов В. Д. Охранительная функция уголовного права. СПб.: Юрид. центр Пресс., 2003. 196 с.

References

1. Aikov, D., Seiger, K., Fonstorkh, U. (1999). *Komp'yuternye prestupleniya. Rukovodstvo po bor'be s komp'yuternymi prestupleniyami* [Computer crimes. Guide to Combating Computer Crime]. Moscow: Mir. 351 p. (In Russian).
2. Antonov, A.G., Vitovskaya, E.S. (2016). Ob obshchestvennoi opasnosti prestuplenii v sfere nezakonnogo oborota narkoticheskikh sredstv, psikhotropnykh veshchestv i ikh analogov [On the public danger of crimes in the field of illicit trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances and their analogues]. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie – Man: crime and punishment*. No 2 (93). pp. 59–64. (In Russian).
3. Antonov, A.G. (2019). O sootnoshenii kategorii «obshchestvennaya opasnost' prestupleniya» i «lichnost' prestupnika» [On the ratio of the categories "public danger of a crime" and "personality of the offender"]. *Gosudarstvo i pravo – State and law*. No 11. pp. 125–129. (In Russian).
4. Antonova, E.Yu. (2018). *Obshchestvennaya opasnost' kak osnovanie kriminalizatsii deyanii* [Public danger as a basis for the criminalization of acts]. *Ugolovnaya politika i pravoprimeritel'naya praktika* [Criminal policy and law enforcement practice]. Materialy VI mezhdunar. nauch-prakt. konf. Saint-Petersburg: Severo-Zapadnyi filial FGBOUVO «Rossiiskii gosudarstvennyi universitet pravosudiya». pp. 34–41. (In Russian).
5. Brazhnik, S.D., Sokolova, O.V. (2017). Prestupleniya v sfere komp'yuterno informatsii kak ugroza ekonomicheskoi bezopasnosti: kriminologicheskie i ugolovno-pravovye aspekty [Crimes in the field of computer information as a threat to economic security: criminological and criminal legal aspects]. *Aktual'nye voprosy bor'by s prestupleniyami – Topical issues of combating crimes*. No 3. pp. 44–47. (In Russian).
6. Volevodz, A.G. (2001). *Protivodeistvie komp'yuternym prestupleniyam: pravovye osnovy mezhdunarodnogo sotrudnichestva* [Countering computer crimes: the legal basis for international cooperation]. Moscow: Yurlitinform. 496 p. (In Russian).
7. Nadtochii, Yu.V. (2018). Kiberprestupnost' kak ugroza ekologicheskoi bezopasnosti [Cybercrime as a threat to environmental security]. *Aziatsko-tikhookeanskii region: ekonomika, politika, pravo – Asia-Pacific region: economics, politics, law*. T. 20. No 3. pp. 108–116. (In Russian).
8. Nikolaev, A.M. (2008). Predely kriminalizatsii deyanii s uchetom kharaktera i stepeni ikh obshchestvennoi opasnosti (istoki i perspektivy formirovaniya novoi teorii) [The limits of criminalization of acts, taking into account the nature and degree of their social danger (the origins and prospects for the formation of a new theory)]. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve – Gaps in Russian legislation*. No 1. pp. 322–324. (In Russian).
9. Novichkov, V.E., Pykhtin, I.G. (2018). Sotsial'no-pravovoe obosnovanie vvedeniya ugolovnoi otvetstvennosti za nepravomernoe vozdeistvie na kriticheskuyu informatsionnuyu infrastrukturu Rossiiskoi Federatsii [Socio-legal justification for the introduction of criminal liability for unlawful impact on the critical information infrastructure of the Russian Federation]. *Psikhopedagogika v pravookhranitel'nykh organakh – Psychopedagogy in law enforcement agencies*. No 2 (73). pp. 25–29. (In Russian).
10. Filimonov, V. D. (2003). Okhranitel'naya funktsiya ugolovnogo prava [The protection function of criminal law]. Saint-Petersburg: Yurid. tsentr Press. 196 p.

Вклад соавторов

Соавторство неделимое.

Co-authors' contribution

Co-authorship is indivisible.

Об авторах

Антонов Антон Геннадьевич, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права и процесса, Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина, Санкт-Петербург, Российская Федерация, ORCID ID: 0000-0003-2708-020X, e-mail: antonovanton1@mail.ru

Крюков Дмитрий Витальевич, аспирант кафедры уголовного права и процесса, Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина, Санкт-Петербург, Российская Федерация, ORCID ID: 0000-0000-0000-0000, e-mail: kryukov48@mail.ru

About the authors

Anton G. Antonov, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Professor of the Department of of Criminal Law and Process, Pushkin Leningrad State University, Saint Petersburg, Russian Federation, ORCID ID: 0000-0003-2708-020X, e-mail: antonovanton1@mail.ru

Dmitriy V. Kryukov, postgraduate student of the Department of Criminal Law and Process, Pushkin Leningrad State University, Saint Petersburg, Russian Federation, ORCID ID: 0000-0000-0000-0000, e-mail: kryukov48@mail.ru

Поступила в редакцию: 10.03.2021

Received: 10 March 2021

Принята к публикации: 27.05.2021

Accepted: 27 May 2021

Опубликована: 29.06.2021

Published: 29 June 2021

УДК / UDC 343.238
DOI 10.35231/18136230_2021_2_180

Институт множественности преступлений и некоторые проблемы его совершенствования в УК РФ

А. Ю. Цыганков

*Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина
Краснодар, Российская Федерация*

В статье исследуются понятие «множественность преступлений» и ее законодательные формы в российском уголовном праве. Проблема множественности преступлений остается долгое время одной из наиболее дискуссионных проблем уголовно-правовой науки.

Отсутствие легальной дефиниции множественности преступлений, неоднократные изменения ее законодательной регламентации формируют потребность в научном осмыслении состояния правового регулирования ответственности за различные проявления (формы) повторяемой преступной деятельности. В работе анализируются основные доктринальные подходы к определению множественности преступлений. Исследуется дискуссионный вопрос о классификации множественности преступлений, предлагается авторская модель дифференциации множественности на формы и виды.

На основе анализа доктринальных источников и действующего законодательства автор формулирует ряд концептуальных выводов относительно института множественности преступлений и перспектив его развития в отечественном уголовном законодательстве.

Ключевые слова: множественность, неоднократность, совокупность, рецидив, систематичность, преступная деятельность, дифференциация уголовной ответственности, общественная опасность.

Для цитирования: Цыганков А. Ю. Институт множественности преступлений и некоторые проблемы его совершенствования в УК РФ // Ленинградский юридический журнал. 2021. № 2 (64). С.180–188. DOI 10.35231/18136230_2021_2_180

The Institute of Multiple Crimes and Some Problems of Its Improvement in the Criminal Code of the Russian Federation

Anatoly Yu. Tsygankov

*Kuban State Agrarian University named after I.T. Trubilin,
Krasnodar, Russian Federation*

The article explores the concept of multiplicity of crimes and its legislative forms in Russian criminal law. The problem of multiple crimes remains for a long time one of the most debatable problems of criminal law science.

The absence of a legal definition of the multiplicity of crimes, the repeated changes in its legislative regulation form the need for a scientific understanding of the state of legal regulation of liability for various manifestations (forms) of repeated criminal activity. The paper analyzes the main doctrinal approaches to determining the multiplicity of crimes. A discussion issue on the classification of multiplicity of crimes is being investigated, an author's model of differentiation of multiplicity into forms and their species formations is being proposed.

Based on the analysis of doctrinal sources and current legislation, the author formulates a number of conceptual conclusions regarding the institution of multiplicity of crimes and its prospects for development in domestic criminal legislation.

Key words: multiplicity, repetition, totality, recidivism, systematic nature, criminal activity, differentiation of criminal responsibility, public danger.

For citation: Tsygankov, A. Yu. (2021) Institut mnozhestvennosti prestuplenij i nekotorye problemy ego sovershenstvovaniya v UK RF [The Institute of Multiple Crimes and Some Problems of Its Improvement in the Criminal Code of the Russian Federation]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 2 (64). pp. 180–188. DOI 10.35231/18136230_2021_2_180 (In Russian).

Введение

Множественность преступлений представляет собой один из наиболее сложных разделов отечественной уголовно-правовой доктрины. С одной стороны, данная проблематика традиционно привлекает пристальное внимание ученых-правоведов, с другой стороны, объективная сложность данного феномена обуславливает отсутствие унифицированного его понимания. Уголовное законодательство в полной мере отражает сложившуюся ситуацию: в УК РФ отсутствует легальная дефиниция множественности преступлений; в Общей части закреплены лишь две формы множественности (совокупность преступлений и рецидив); в Особой части осуществлена бессистемная дифференциация уголовной ответственности на основе различных видов повторности преступлений. Обращает на себя внимание тот факт, что на протяжении всей истории своего развития отечественное законодательство не смогло представить формализованное в норме права понятие рассматриваемой категории. Во многих источниках российского права содержалось лишь упоминание об отдельных формах множественности, но отсутствовало их законодательное определение.

Дискуссия по вопросу о понятии множественности преступлений в российском уголовном праве. Анализ монографических источников и научных публикаций позволяет систематизировать все многообразие подходов к определению множественности преступлений на две основные группы: «узкий подход» и «широкий подход». Сторонники узкого подхода основной акцент делают на объективном содержании множественности преступлений, а именно количественном критерии – совершении одним лицом двух и более преступлений¹. Ряд авторов в рамках данного подхода указывают на такое свойство, как наличие кратности единичных составов преступлений, образующих множественность [1, с. 27]. К множественности преступлений также относятся случаи, когда в одном из двух, либо в обоих деяниях имеются признаки неоконченного преступления» [6, с. 264]. Оригинальным представляется определение множественности, предлагаемое Г. С. Досаевой, поскольку она вводит в него дополнительный критерий – назначение и отбывание наказаний за совершенные преступления².

Сторонники широкого подхода к пониманию множественности преступлений отталкиваются от единства ее количественных и качественных характеристик. С учетом количественного критерия указывается на совершение лицом двух или более единичных преступлений. Трактовка же качественного критерия отличается разнообразием научных подходов, но все они сводятся к отсутствию уголовно-правовых препятствий для осуществления уголовной ответственности [7, с. 6]. Наиболее широкий подход к пониманию множественности преступлений характерен для трудов В.П. Малкова, который, помимо уголовно-правовых критериев рассматриваемой категории включает в ее дефиницию и уголовно-процессуальный, а именно отсутствие «процессуальных препятствий к возбуждению уголовного дела» [4, с. 12].

Анализ приведенных научных позиций дает основание говорить о необходимости выработки единой научной позиции относительно критериев множественности преступлений. Следует согласиться, что она характеризуется двумя группами признаков: количественными и качественными.

¹ См.: Дагель П. С. Множественность преступлений. Владивосток. 1969. С. 13; Бабий, Н. А. Множественность преступлений: квалификация и назначение наказания: науч.-практ. пособие. Минск: Тесей, 2008. С. 25.

² Досаева Г.С. Уголовно-правовой институт множественности преступлений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. С. 11.

К количественным признакам множественности следует относить: кратность (два и более) самостоятельных единичных преступлений; кратность (два и более) составов преступлений; к качественным признакам: наличие уголовно-правовых последствий, т. е. неистечение (непогашение) установленных уголовным законом сроков давности официального реагирования в отношении совершенных деяний.

Вместе с тем, думается, что более конструктивный путь связан с определением криминологической и уголовно-правовой составляющих множественности преступлений. Изначально рассматриваемая категория связывалась с необходимостью усиления уголовной ответственности при наличии повторности преступных деяний, свидетельствующих о высокой криминальной активности личности индивида, их совершившего. В этой связи при определении правовых последствий отдельных форм множественности преступлений следует учитывать такой качественный признак множественности, как общественная опасность личности преступника. В этой связи представляется необходимым закрепить учет личностных особенностей субъектов, допускающих криминальную повторность, при конструировании законодательной дефиниции множественности преступлений.

Теоретико-правовые проблемы классификации форм множественности. Наиболее дискуссионным в уголовно-правовой доктрине является вопрос о формах множественности преступлений. В гл. 3 Общей части УК РФ выделяются две формы множественности – совокупность преступлений и рецидив. Однако в доктринальных источниках высказывается позиция о необходимости их дополнения и соответствующей оптимизации уголовного закона. В науке уголовного права встречаются и достаточно «радикальные» оценки относительно форм множественности преступлений, в частности, утверждается, что «учету подлежит только одна форма множественности – рецидив»¹. Такой подход вряд ли приемлем, поскольку и законодательные установки, и объективное проявление множественности говорят о многообразии ее форм. Именно их разнообразие формирует основные споры относительно научной классификации данного явления.

¹ Санинский Р.А. Теоретико-законодательные и правоприменительные аспекты множественности преступлений: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 32.

Прежде всего, учеными дискутируется вопрос об отнесении к формам множественности преступлений такого сочетания мер уголовно-процессуального характера как совокупности приговоров (ст. 70 УК РФ). Ряд авторов высказывают мнение против признания совокупности приговоров множественностью преступлений [3, с. 9]. В то же время часть ученых-правоведов убеждены, что совокупность приговоров есть не что иное, как самостоятельная форма множественности¹. Вместе с тем, думается, что верной является первая из представленных точек зрения, поскольку при совокупности приговоров реализуется законодательное предписание о порядке назначения окончательного наказания, при этом дифференциация уголовной ответственности не осуществляется.

Отдельные авторы ограничивают указанную классификацию двумя формами множественности – идеальной и реальной совокупностью преступлений. При этом в последней выделяется четыре вида: неоднократность, систематичность, преступный промысел и рецидив². Однако в данном случае возникает вопрос об отграничении систематичности, равно как и преступного промысла, от рецидива. Помимо этого, не соответствует объективному содержанию и законодательной конструкции множественности вывод об отнесении рецидива к реальной совокупности преступлений.

По мнению В.П. Малкова, высказанному еще в советской доктрине уголовного права, следует различать такие формы множественности, как идеальная совокупность и повторение преступлений (реальная совокупность и рецидив). В дальнейшем, развивая свою концепцию, ученый в рамках повторения выделил следующие виды множественности: реальную совокупность; совершение двух и более преступлений, предусматриваемых законом в качестве обстоятельства, влекущего более строгое наказание; рецидив преступлений; совокупность приговоров и совершение преступления при наличии у лица судимости, не учитываемой при признании рецидива [5, с. 31]. Представляется, что подобная классификация отличается избыточностью, к тому же она носит не вполне системный характер.

Новый взгляд на проблему форм множественности высказан Е.В. Благовым, который выделяет множественность фактическую, определяемую

¹ Уголовное право. Общая часть: в 2 т. Т. 1: учеб. для вузов / отв. ред. И. А. Подройкина, Е. В. Серегина, С. И. Улезько. 5-е изд, перераб. и доп. М.: Юрайт, 2020. С. 107.

² Калинина Т. А. Формы и виды единого преступления и отграничение их от множественности преступлений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 64.

реальным совершением нескольких преступных деяний, и юридическую, обусловленную не реальным фактом совершения нескольких преступлений, а их уголовно-правовой оценкой (регулируемостью) [2, с. 27].

Вместе с тем, представляется, что при выделении форм множественности необходимо иметь в виду комплексный критерий, а именно: учитывать как юридический аспект множественности, так и криминологический – степень общественной опасности лиц, повторно совершивших преступное деяние.

Сходные выводы представлены в работах целого ряда отечественных авторов. Так, Э.Г. Шкрядова классифицирует множественность преступлений на формы, исходя из двух критериев: юридического и социального [8, с. 54]. Сходная с данной точкой зрения концепция предложена Т. Г. Черненко, которая в зависимости от наличия или отсутствия судимости лица за предыдущее преступление выделяет: 1) множественность преступлений, не соединенную с предыдущим осуждением (идеальная и реальная совокупность); 2) множественность преступлений, соединенную с предыдущим осуждением (рецидив и совершение преступления лицом, имеющим судимость, при отсутствии признаков рецидива)¹. Несмотря на критику приведенной классификации, высказываемую различными авторами [8], во многом представленная точка зрения представляется обоснованной.

Деление форм множественности на основе критерия судимости имеет под собой логическое и объективное обоснование. Действительно, это важная характеристика не только деяния, но и субъекта, совершающего повторное преступление. Судимость в качестве основы подразделения множественности преступлений на формы учитывает также Н.Н. Коротких. В то же время она формирует несколько иной подход к структурированию форм множественности преступлений, относя к первой группе совокупность и преступный промысел, а ко второй – рецидив и неоднократность преступлений². Такой подход является дискуссионным, поскольку неоднократность вряд ли стоит относить к множественности преступлений, связанной с наличием судимости у субъекта. Для неоднократности

¹ Черненко Т. Г. Множественность преступлений по российскому уголовному праву: дис. ... д-ра юрид. наук. Кемерово, 2001. С. 106.

² Коротких Н. Н. Теоретические и прикладные проблемы учения о множественности преступлений: уголовно-правовое и уголовно-исполнительное исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. Владивосток, 2016. С. 218.

определяющим критерием выступает не судимость, а характер совершаемых преступлений, которые должны быть тождественными или однородными. Об этом отчетливо свидетельствует диспозиция ч. 1 и 2 ст. 180 УК РФ. Достаточно спорно отнесение к первой группе форм множественности преступного промысла, поскольку, думается, что он вообще не может быть признан формой множественности, так как по своей объективной сущности выступает лишь как средство видовой дифференциации ответственности в нормах Особенной части уголовного закона.

Приведенные аргументы свидетельствуют о том, что при справедливости концептуального подхода позиции Т.Г. Черненко и Н.Н. Коротких нуждаются в уточнении. В этой связи считаем, что к форме множественности преступлений, не связанной с фактом предыдущего осуждения лица, следует относить: совокупность преступлений, подразделенную на два вида – идеальную и реальную (ст. 17 УК РФ); неоднократность преступлений (ст. 154, 180 УК РФ); систематичность преступного поведения (ст. 117, 151 УК РФ). К другой форме множественности преступлений, связанной с предыдущим осуждением лица, следует относить: рецидив преступлений (ст. 18 УК РФ), который можно подразделить на два вида – рецидив после отбытия наказания (ст. 68 УК) и рецидив до отбытия наказания за первое преступление (ст. 70 УК), последний в свою очередь целесообразно поделить на две разновидности – общий и пенитенциарный; совершение преступления лицом, ранее судимым, при отсутствии рецидива (ч. 4 ст. 18 УК РФ).

Заключение

Подводя итоги, следует констатировать, что уголовно-правовое учение о множественности преступлений нуждается в дальнейшей разработке, поскольку уровень доктринальной обоснованности во многом определяет проблемы законодательной регламентации того или иного уголовно-правового института. В полной мере это относится и к проблеме множественности преступлений. На повестке дня стоят такие вопросы, как выделение в структуре Общей части УК РФ отдельной главы о множественности преступлений и соответствующего видového института; закрепление в ней легальной дефиниции множественности преступлений; регламентация в законе неоднократности и систематичности преступлений; корректировка юридических признаков и правовых последствий рецидива преступлений.

Список литературы

1. Агаев И. Б. Совокупность преступлений: понятие, виды, наказуемость. М., 2003. 200 с.
2. Благов Е. В. О множественности преступлений в связи с концепцией профессора В. П. Малкова // Юридический вестник самарского университета. Т. 6. № 1. 2020. С. 21–28.
3. Бражник Ф. С. Множественность преступлений – отражение их совокупной общественной опасности // Уголовное право. 2000. № 3. С. 6–10.
4. Малков В. П. Множественность преступлений и ее формы по советскому уголовному праву. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1982. 173 с.
5. Малков В. П. К вопросу о формах и видах множественности преступлений по уголовному праву России // Уголовное право. 2009. № 1. С. 30–38.
6. Новик О.О. К вопросу об унификации понятия «множественность преступлений» // Наука – образованию, производству, экономике: Материалы XIX регион. науч.-практ. конф.: в 2 т. Витебск., 2014. С. 263–264.
7. Плотникова М.В. Множественность преступлений: соотношение её разновидностей. М.: МПСИ, 2004. 80 с.
8. Шкредова Э. Г. Формы множественности преступлений в современной уголовно-правовой доктрине // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 50–54.

References

1. Agaev, I.B. (2003). *Sovokupnost' prestuplenij: ponyatie, vidy, nakazuemost'* [The totality of crimes: concept, types, punishability]. Moscow. 200 p. (In Russian).
2. Blagov, E.V. (2020). O mnozhestvennosti prestuplenij v svyazi s koncepciej professora V.P. Malkova [On the multiplicity of crimes in connection with the concept of Professor V.P. Malkov]. *YUridicheskij vestnik samarskogo universiteta – Law Journal of Samara University*. Т. 6. No 1. pp. 21–28. (In Russian).
3. Brazhnik, F.S. (2000). Mnozhestvennost' prestuplenij – otrazhenie ih sovokupnoj obshchestvennoj opasnosti [Multiplicity of crimes – a reflection of their combined public danger]. *Ugolovnoe pravo – Criminal law*. No 3. pp. 6–10. (In Russian).
4. Malkov, V.P. (1982). *Mnozhestvennost' prestuplenij i ee formy po sovet-skomu ugolovnomu pravu* [The multiplicity of crimes and its forms on the council of criminal law]. Kazan. 173 p. (In Russian).
5. Malkov, V.P. (2009). K voprosu o formah i vidah mnozhestvennosti prestuplenij po ugolovnomu pravu Rossii [To the question of the forms and types of multiplicity of crimes under criminal law of Russia]. *Ugolovnoe pravo – Criminal law*. No 1. pp. 30–38. (In Russian).
6. Novik, O.O. (2014). *K voprosu ob unifikacii ponyatiya «mnozhestvennost' prestuplenij»* [To the question of unifying the concept of "multiplicity of crimes"] *Materialy HhH Regional'noj nauchno-prakticheskoy konferencii prepodavatelej, nauchnyh sotrudnikov i aspirantov: v 2 tomah Nauka – obrazovaniyu, proizvodstvu, ekonomike*. Vitebsk. pp. 263-264. (In Russian)
7. Plotnikova, M.V. (2004). *Mnozhestvennost' prestuplenij: sootnoshenie eyo raznovidnostej* [Multiplicity of crimes: the ratio of its varieties]. Moscow: MPSI. 80 p. (In Russian).

8. Shkredova, E.G. (2012). Formy mnozhestvennosti prestuplenij v sovremennoj ugolovno-pravovoj doktrine [Forms of multiplicity of crimes in modern criminal law doctrine] *ZHurnal rossijskogo prava – Journal of Russian law*. No 9. pp. 50–54. (In Russian).

Об авторе

Цыганков Анатолий Юрьевич, аспирант кафедры уголовного права, Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина, Краснодар, Российская Федерация, e-mail: arsenal_944@mail.ru

About the author

Anatoly Yu. Tsygankov, graduate student of the Department of Criminal Law, Kuban State Agrarian University named after I.T. Trubilin, Krasnodar, Russian Federation, e-mail: arsenal_944@mail.ru

Поступила в редакцию: 07.04.2021

Received: 07 April 2021

Принята к публикации: 27.05.2021

Accepted: 27 May 2021

Опубликована: 29.06.2021

Published: 29 June 2021

СУДЕБНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ПРАВозАЩИТНАЯ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Статья / Article

УДК / UDC 343.163

DOI 10.35231/18136230_2021_2_189

Комплексный подход в осуществлении и организации деятельности прокурора

И. И. Головки

*Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации,
Санкт-Петербург, Российская Федерация*

В статье освещаются проблемы развития прокурорской деятельности в части объединения различных ее направлений в целое комплексное направление.

Проанализированы особенности комплексного подхода в научных исследованиях. Рассмотрены основания комплексного подхода в деятельности прокурора. Обоснована целесообразность изученного подхода в организации и осуществлении деятельности.

Обращено внимание на необходимые условия взаимодействия отдельных направлений в рамках целого комплексного направления деятельности. Определены перспективы развития деятельности прокуратуры.

Ключевые слова: прокурор, направление деятельности, комплекс, организация деятельности.

Для цитирования: Головки И.И. Комплексный подход в осуществлении и организации деятельности прокурора // Ленинградский юридический журнал. 2021. № 2 (64). С. 189–199. DOI 10.35231/18136230_2021_2_189

An integrated approach to the implementation and organization of the activities of the prosecutor

Irina I. Golovko

*Saint Petersburg Law Institute (branch)
of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation,
Saint Petersburg, Russian Federation*

The article is devoted to the problems of the development of prosecutorial activities in terms of combining its various directions into a whole complex direction.

The features of an integrated approach in scientific research are analyzed. The bases of an integrated approach in the activities of the prosecutor are considered. The expediency of the studied approach in the organization and implementation of activities has been substantiated.

Attention is drawn to the necessary conditions for the interaction of hotel areas within the framework of a whole complex area of activity. Prospects for the development of the prosecutor's office have been determined.

Key words: prosecutor, direction of activity, complex, organization of activity.

For citation: Golovko, I. I. (2021) Kompleksnyj podhod v osushchestvlenii i organizacii deyatel'nosti prokurora [An integrated approach to the implementation and organization of the activities of the prosecutor]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 2 (64). pp. 189–199. DOI 10.35231/18136230_2021_2_189 (In Russian).

Введение

В настоящее время понятие «прокурорская деятельность» применяется как в отношении ненадзорных направлений, так и как объединяющее надзорную и ненадзорную деятельность. В связи с этим новое содержание и определяемую этим особую актуальность приобретают исследования такой деятельности прокуроров, в которой объединяются надзорные и ненадзорные аспекты.

В случае, если предметом исследования являются особенности прокурорской деятельности, возникает вопрос о программе исследования, о подходе, который подлежит применению. Представляется, что применимыми подходами могут выступить исторический, системный, функциональный, коммуникативный, комплексный и пр.

В ситуации изучения современной сложной прокурорской деятельности, включающей несколько направлений, целесообразно обратить внимание на системный и комплексный подходы.

Отметим, что понимание комплексного подхода не единообразно. Зачастую комплексный и системный подходы не разделяют, рассматривают в качестве тождественных понятия «комплекс» и «система».

Мы будем разделять указанные понятия и соответственно подходы. Поэтому надлежит поддержать мнение о том, что комплекс – это совокупность, сочетание объектов, предметов, действий, тесно связанных и взаимодействующих между собой, образующих единую целостность [3, с. 336].

Имеется понимание комплексности как сочетания различных наук, отраслей знания, примененных к одному объекту. Комплексный подход направлен на преодоление одностороннего «предметного» подхода к объекту, учитывает все существенные связи, которые могут быть затронуты в объекте в процессе его преобразования в соответствии с целью деятельности [4, с. 268].

Прокурорская деятельность исследуется не только авторами диссертационных исследований по специальности 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность, но и в рамках других научных специальностей. Например, правовой статус прокурора изучали Е.А. Анаева [1] (научная специальность 12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве); С.В. Кот [6] (научные специальности 05.26.02, 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право) и иные авторы.

В то же время высказанный в науке другой взгляд на комплексный подход говорит о том, что указанный подход уместен на начальных этапах исследования, когда еще не сложилось четкого представления об объекте как системе либо когда сама система (намеченная в качестве объекта или предмета исследования) еще только начинает складываться и ни сущностно, ни структурно не определена [2].

Так как в рамках данного исследования мы не предполагаем выходить за рамки науки прокурорской деятельности, будем основываться на втором понимании комплексного подхода.

Общетеоретические подходы к пониманию комплексной деятельности

Научные исследования определенной деятельности должны максимально полно охватывать все ее составляющие. В этом случае мы можем быть уверены, что содержание изученной деятельности установлено полно, результаты исследования отражают все ее особенности и действительно выступают общими закономерностями.

Деятельность прокурора по защите прав граждан или интересов общества, государства, является сложной, включающей различные направления надзорной и ненадзорной деятельности. Поэтому, исследуя указанную деятельность прокурора, целесообразно применить комплексный подход.

Комплексный подход позволяет обнаружить некоторые общие свойства у большого числа разнокачественных по содержанию отношений, связей и преобразований [7, с. 94].

Упомянутые направления надзора и ненадзорной деятельности являются такими разнокачественными составляющими, у которых, тем не менее, имеется общее (в первую очередь – цель прокуратуры, один уполномоченный субъект – прокурор). Важнейший вопрос заключается в корректности включения отдельных направлений в общую деятельность.

При этом, как верно отмечает В.М. Шерстюк, объединение составляющих целостной деятельности в рамках комплексного подхода осуществляется по субъективному признаку (по целевой направленности, задачам и др.) [8]. Поэтому имеются основания выделять суммативное целое, части которого объединены по субъективным признакам и незакономерным, устойчивым связям, но могут рассматриваться, и на практике рассматриваются, как целостное объединение [8].

Аналогичное мнение высказал Д.А. Керимов о том, что целое может быть образовано путем объединения (необходимого или случайного) его составляющих по содержательным либо по формальным критериям. Так, объединение норм права в единое целое по признаку предмета правового регулирования является объединением по содержательному критерию, а объединение их по признаку метода правового регулирования – объединением по формальному критерию [5, с. 224].

Таким образом, несмотря на применение различной терминологии: субъективный признак, формальный критерий, ученые поддерживают возможность проявления конкретной ситуации усмотрения исследователя в рамках комплексного подхода.

Особенности комплексного подхода к прокурорской деятельности

Каковы основания объединения отдельных направлений в целое применительно к прокурорской деятельности?

В первую очередь необходимо основываться на особенностях защищаемого объекта (правоотношениях).

Так, в случае защиты жилищных прав граждан прокурор зачастую принимает меры не только в отношении одного члена семьи, но и для защиты прав семьи в целом или жителей определенного многоквартирного дома, или неопределенного круга лиц. Принимая решение о применении

конкретной меры для защиты прав одного лица, прокурор должен определить, каким образом реализованные действия и решения повлияют на других граждан, связанных с лицом, чьи права нарушены (в рамках одной семьи, в силу проживания в одном доме и пр.).

В случае защиты публичного интереса имеются основания полагать, что такой интерес является комплексным в силу состава (устоявшимся является понимание, что публичный интерес объединяет интересы государства, общества, неопределенного круга лиц, граждан), а также комплексным может быть объект, на который направлен публичный интерес в той или иной сфере отношений. Так, в сфере экологии и охраны окружающей среды несомненна взаимосвязь природных объектов (экосистем) и территорий, на которых они расположены: отдельное нарушение влияет на экосистему в целом. Публичный интерес в таком случае заключается в обеспечении длительного устойчивого существования природных объектов, имеющих многогранное значение: природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и пр.

Во-вторых, допускаемые нарушения по характеру и последствиям могут быть определены как единичные и сложносоставные. В рамках комплексного подхода актуально исследование сложных нарушений, имеющих не единичные последствия, способных выступить основанием применения различных видов ответственности.

Третье важнейшее обстоятельство заключается в том, что в рамках деятельности комплексного характера реализуются сочетающиеся друг с другом меры прокурора, определяемые взаимосвязанными функцией надзора и ненадзорными функциями прокурора (участие в рассмотрении дел судами, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, административное преследование и пр.). Принимая решение о том, какие правовые средства необходимо применить, надлежит в первую очередь обращать внимание на надзорные средства, в последующем – на ненадзорные (при невозможности иным путем устранить нарушение и восстановить права). Определяя последовательность применения мер, важно учитывать, что надзорные меры могут оказаться недостаточно результативными (представление может быть отклонено и пр.), и потребуются обращение в суд с заявлением (с требованием об обязанности совершить действия и пр.).

Так, в рамках защиты прокурором жилищных прав граждан первоначальными выступают надзорные меры, последующими могут быть применены правовые средства в рамках участия в рассмотрении дел судами (если отклонено представление, если отклонен протест или если не устранено незаконное бездействие), и завершающие – надзорные средства реагирования в ходе исполнения решений суда.

Для достижения необходимого результата деятельности прокуратуры в целом и как следствие – цели прокуратуры важны все направления и полученные в рамках каждого из них отдельные результаты деятельности. При этом представляется возможным осуществление фактической деятельности в зависимости от характера нарушения и его последствий не на всех направлениях (например, если представление прокурора исполнено, основания для обращения в суд с требованием об обязанности совершить действия не усматриваются; однако иные составляющие защиты, в том числе материального характера, должны быть реализованы). Указанное обстоятельство, показывающее вариативность в реализации комплекса полномочий в зависимости от характеристики нарушения, позволяет сделать вывод о том, что в подобной ситуации уместно говорить не о строгой системе прокурорской деятельности, а о ее комплексности.

Таким образом, рассматривая защиту прав и свобод граждан, законных интересов общества и государства как совокупность мер по привлечению виновного к ответственности, обеспечению нарушенных интересов, возмещению причиненного вреда (ущерба) и предупреждению нарушений, уместно соответственно этим составляющим выделить направления деятельности, которые в совокупности обеспечивают реализацию полномочий прокурора.

При этом результат деятельности также комплексный и включает в себя привлечение виновного к установленной законом ответственности, реальное обеспечение законного интереса, возмещение материального ущерба. Без одного из перечисленных компонентов не будет обеспечен полный результат. Зачастую перечисленные компоненты являются результатом деятельности прокурора на различных направлениях, и путем объединения позволяют достичь необходимую полноту результата работы.

В связи с изложенным представляется также важным оптимальное соотношение составляющих в рамках целого комплексного направления деятельности прокурора, эффективная последовательность принятых мер и возможность их взаимозаменяемости.

Отмечают и другую важную особенность отдельных частей целого. Для некоторых из них характерно не только то, что они входят в состав соответствующего целого, но и то, что одновременно являются частями другого целостного образования. В результате оказывается, что разнообразие свойств, связей и отношений частей гораздо шире их разнообразия лишь как частей данного целого (т. е. целого, в которое они прямо входят) [5, с. 236].

Говоря о защите прокурором прав и свобод граждан, публичных интересов, целесообразно выделить составляющие этой деятельности: защита прокурором прав и свобод граждан, публичных интересов во внесудебном порядке, защита указанных прав и интересов в судебном порядке. Также уместно отметить, что указанная деятельность является составляющей деятельности прокуратуры в целом.

Перспективы совершенствования деятельности прокуратуры в аспекте комплексного подхода

В связи с изложенным необходимо отметить важность полного и точного правового регулирования надзорных и ненадзорных полномочий прокурора не только в Конституции Российской Федерации¹, Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации»², но и иных федеральных нормативных правовых актах.

В современных условиях возрастает значение перехода от локального, отраслевого восприятия прокурорской деятельности на том или ином направлении, к комплексному, к представлению всей последовательности применения надзорных и ненадзорных полномочий конкретными прокурорскими работниками. Такое понимание прокурорской деятельности не только в науке, но и на практике позволит повысить ее эффективность.

В связи с этим и необходимостью поддерживать взаимосвязанность направлений прокурорской деятельности, включенных в единый комплекс, возрастает роль организации и управления в органах прокуратуры.

¹ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)

² Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

Еще в советский период С.Г. Березовская указывала, что для успешного противодействия нарушениям прав граждан особое значение имеет комплексное использование правовых средств прокурорского надзора. Разобщенность в работе отраслевых отделов прокуратур, отсутствие единой целенаправленности значительно снижает эффективность деятельности¹.

Придерживаясь общепринятой точки зрения, что организация работы прокуратуры состоит из трех подсистем: внутрисистемной, внешнефункциональной и вспомогательной, отметим, что комплексный характер деятельности предопределяет соответствующие особенности организации и ее осуществления в аспекте каждой из подсистем. В первую очередь особую роль приобретают проблемы взаимодействия в рамках органа прокуратуры и между органами прокуратуры (внутрисистемного), а также внешнефункционального, межведомственного взаимодействия.

Представляется, что осуществление взаимодействия основывается на обмене информацией, так как от своевременности получения информации и ее полноты зависит эффективность применения полномочий прокурора. Следовательно, комплексный подход актуализирует информационное обеспечение и аналитическую работу с полученной информацией.

Также комплексный подход актуализирует контроль осуществления работы, так как необходимо обеспечить слаженную организованную работу не одного прокурорского работника, а нескольких; нескольких подразделений органа прокуратуры.

В указанном аспекте уместны оценка трудозатрат и ресурсов, опыта прокурорских работников; обобщение результатов работы не только отдельного работника, но коллективных образований для взаимодействия (например, рабочей группы).

От успешности информационного обеспечения зависит также планирование работы, выбор конкретных мероприятий для осуществления деятельности на предстоящий период.

В управлении деятельностью органа прокуратуры усиливается роль взаимодействия подчиненных на разных направлениях и контроля взаимодействия – его осуществления и результатов.

¹ Березовская С. Г. Охрана прав граждан в деятельности советской прокуратуры: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1965. С. 15.

Кроме этого, комплексный подход ярче проявляет роль каждого прокурорского работника на своем направлении и значение взаимодействия прокурорских работников в организованных формах, позволяющих объединить информационное обеспечение и контроль едиными целями.

Полагаем необходимым обратить внимание, что еще в публикациях середины XX в. особое значение придавалось инициативе прокуроров на всех участках деятельности по охране прав граждан, перенесение центра тяжести всей работы на предупреждение нарушений; развитию широких форм и содержания связей прокуроров с общественностью¹.

В настоящее время значимость высказанных выводов не снижается, мы можем отметить развитие форм осуществления взаимодействия прокуроров с уполномоченными органами и должностными лицами, с общественностью. Полагаем, что наиболее результативной формой взаимодействия в рамках рассматриваемой деятельности будут являться рабочая группа в органе прокуратуры и межведомственная рабочая группа, брифинг, открытые коллегии и иные мероприятия, в рамках которых возможен оперативный обмен информацией о нарушениях и принятых мерах, о результатах работы прокуратуры.

Заключение

Как отмечают, различные составляющие целостного правового образования занимают неравноценное положение. Одни из них стабильны, другие более динамичны. Это обуславливает постоянное возникновение, обострение и разрушение самой правовой целостности [8, с. 236]. Представляется, что приведенное мнение справедливо и для прокурорской деятельности.

Несомненно, развитие общественных отношений повлечет развитие деятельности прокуратуры. Невозможно исключить изменение законодательства в части полномочий прокурора, наделение его новыми полномочиями в той или иной сфере правоотношений.

Появление новых направлений деятельности, которые будут включены в общую деятельность прокуратуры, также способно оказать влияние на комплексную деятельность прокурора в целом в практике и обозначить ее в качестве предмета дальнейших научных исследований.

¹ Березовская С. Г. Охрана прав граждан в деятельности советской прокуратуры: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1965. С. 32.

Список литературы

1. Анаева Е. А. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации // Вестник ПАГС. 2008. № 3. С. 73–78.
2. Бакулина М. С. Системный и комплексный подходы: сходство и различие // Вестник КГПУ им. В.П. Астафьева. 2011. № 2. С. 168–173.
3. Барихин А. Б. Большая юридическая энциклопедия. (Серия «Профессиональные справочники и энциклопедии»). М.: Книжный мир, 2010. 960 с.
4. Ельмеев В. Я., Овсянников В. Г. Прикладная социология: Очерки методологии. 2-е изд., испр. и доп. СПб.: Изд-во СПбГУ, 1999. 296 с.
5. Керимов Д. А. Методология права: (предмет, функции, проблемы философии права) Российская академия наук. М.: Аванта+, 2000. 558 с.
6. Кот С. В. Прокуратура Российской Федерации в системе обеспечения конституционной законности и единства правовой системы. М.: Когито-Центр, 2003. 80 с.
7. Сверчкова Л. П., Шмерлинг И. Ш. Философские основания взаимосвязи комплексного и системного подходов к научному исследованию // Комплексный подход к научному поиску: проблемы и перспективы. Краткие тезисы к Всесоюзному симпозиуму (Свердловск, 28–30 ноября 1979 г.). Советское национальное объединение истории и философии естествознания и техники АН СССР. Свердловск. Т. 1. Ч. I. 200 с.
8. Шерстюк В. М. Категории целое и часть в гражданском и арбитражном процессуальном праве // Вестник гражданского процесса. 2018. № 3. С. 11–39.

References

1. Anaeva, E. A. (2008). *Konstitucionno-pravovoj status prokuratury Rossijskoj Federacii* [Constitutional and Legal Status of the Prosecutor's Office of the Russian Federation]. *Vestnik PAGS – Bulletin of the PAGS*. No 3. pp. 73–78. (In Russian).
2. Bakulina, M. S. (2011). *Sistemnyj i kompleksnyj podhody: skhodstvo i razlichie* [Systemic and Integrated Approaches: Similarities and Differences... Systemic and Integrated Approaches: Similarities and Differences]. *Vestnik KGPU im. V.P. Astaf'eva – Bulletin of the KSPU named after V.P. Astafiev*. No 2. pp. 168–173. (In Russian).
3. Barihin, A. B. (2010). *Bol'shaya yuridicheskaya enciklopediya* [Great legal encyclopedia]. (Seriya «Professional'nye spravochniki i enciklopedii»). Moscow: Knizhnyj mir. (In Russian).
4. El'meev, V. YA., Ovsyannikov V.G. (1999). *Prikladnaya sociologiya: Ocherki metodologii* [Applied Sociology: Essays on Methodology]. Saint-Petersburg: Izdatel'stvo S.-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta. (In Russian).
5. Kerimov, D. A. (2000). *Metodologiya prava: (predmet, funkcii, problemy filosofii prava)* [Methodology of law: (subject, functions, problems of philosophy of law)]. Rossijskaya akademiya nauk. Moscow: Avanta+. (In Russian).
6. Kot, S.V. (2003). *Prokuratura Rossijskoj Federacii v sisteme obespecheniya konstitucionnoj zakonnosti i edinstva pravovoj sistemy* [The Prosecutor's Office of the Russian Federation in the System of Ensuring Constitutional Legality and the Unity of the Legal System]. Moscow: Kogito-Centr. (In Russian).

7. Sverchkova, L.P., SHmerling, I.SH. (1979). *Filosofskie osnovaniya vzaimosvyazi kompleksnogo i sistemnogo podhodov k nauchnomu issledovaniyu* [Philosophical foundations of the relationship of an integrated and systematic approaches to scientific research]. *Kompleksnyj podhod k nauchnomu poisku: problemy i perspektivy. Kratkie tezisy k Vsesoyuznomu simpoziumu* (Sverdlovsk, 28–30 noyabrya 1979 g.). Sovetskoe nacional'noe ob"edinenie istorii i filosofii estestvoznaniya i tekhniki AN SSSR. Sverdlovsk. Tom. CHast' I. (In Russian).

8. SHerstyuk, V.M. (2018). *Kategorii celoe i chast' v grazhdanskom i arbitrazhnom processual'nom prave* [Categories whole and part in civil and arbitration procedural law]. *Vestnik grazhdanskogo processa – Bulletin of Civil Procedure*. No 3. pp. 11–39. (In Russian).

Об авторе

Головко Ирина Ивановна, кандидат юридических наук, доцент, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербург, Российская Федерация, ORCID ID: 0000-0002-9538-016x, e-mail: irinaivanovna2009@yandex.ru

About the author

Irina I. Golovko, Cand. Sci (Law), Assistant Professor, Saint Petersburg Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Saint Petersburg, Russian Federation, ORCID ID: 0000-0002-9538-016x, e-mail: irinaivanovna2009@yandex.ru

Поступила в редакцию: 10.04.2021

Received: 10 April 2021

Принята к публикации: 27.05.2021

Accepted: 27 May 2021

Опубликована: 29.06.2021

Published: 29 June 2021

Научный журнал

Ленинградский юридический журнал

№ 2 (64)

Редактор *Т. Г. Захарова*
Технический редактор *Н. В. Чернышева*
Оригинал-макет *Н. В. Чернышевой*

Подписано в печать 29.06.2021. Формат 60x84 1/16.
Гарнитура Arial. Печать цифровая.
Усл. печ. л. 12,5. Тираж 500 экз. Заказ № 1713

Ленинградский государственный университет им. А. С. Пушкина
196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин, Петербургское шоссе, д. 10