



## ▶ **Новости Ассоциации юристов России**

Сергей Степашин провел заседание Комиссии Ассоциации юристов России по юридическому образованию.....	3
АЮР и РАНХиГС обсудили сотрудничество в образовательной сфере.....	4
Работу ресторанов, где посетители отравились едой, будут приостанавливать.....	5
Сергей Степашин и Татьяна Москалькова приняли участие в заседании ректората Швейцарской академии международного права.....	6
Вопросы имущественных отношений супругов рассмотрели в Госдуме .....	7
Павел Крашенинников: «Увеличение штрафов за продажу снюса и насвая позволит снизить их доступность» .....	10
Сопредседатель АЮР Сергей Степашин провел встречу с Послом Катара в Российской Федерации Фахадом бен Мухаммедом аль-Аттыйя.....	11
Сотрудников банков смогут наказывать за грубость с должниками.....	12

## ▶ **Конституционное право, муниципальное право**

<b>Батеева Е.В., Заикина И.В., Питерская А.А.</b> Социальное государство в парадигме реализации принципов правового государства.....	13
<b>Плигин В.Н.</b> Представительная демократия: выборы и легитимность.....	17
<b>Талапина Э.В.</b> Правовой механизм реализации национальных проектов .....	25
<b>Чупилкин Ю.Б., Блохин Ю.И., Яровая С.А.</b> Место негосударственных правозащитных организаций в системе субъектов общественного контроля как основа модернизации концепции правозащиты: теоретико-правовые аспекты .....	30

## ▶ **Гражданское право, предпринимательское право**

<b>Арсаналиев В.А.</b> Проблемы и перспективы развития правозащитной деятельности в Российской Федерации.....	36
<b>Кутейников Д.Л., Ижаев О.А., Лебедев В.А., Зенин С.С.</b> Внедоговорная ответственность за причинение вреда автономными техническими средствами: обзор основных подходов .....	40
<b>Сладков С.В.</b> Понятие, существенные условия и порядок заключения договора подряда.....	47

## ▶ **Юридическая практика**

<b>Мельников А.Г.</b> Правовая регламентация космической деятельности (вопросы теории и практики правового регулирования).....	51
--	----

## ▶ **Исторический экскурс**

<b>Иксанов И.С.</b> Традиционные подходы к миграционному законодательству и иммиграционной политике в России с XVII до XXI века .....	56
---	----



▶ <b>News of the Association of Lawyers of Russia</b>	
Sergey Stepashin has held a meeting of the Commission on Legal Education of the Association of Lawyers of Russia .....	3
The Association of Lawyers of Russia and the RANEPА have discussed cooperation in the education sector.....	4
Restaurants with food poisoning will be suspended .....	5
Sergey Stepashin and Tatyana Moskalkova have taken part in a meeting of the administration of the Swiss Academy for International Law.....	6
Issues of spousal property relations have been reviewed in the State Duma.....	7
Pavel Krashennnikov: “Raising fines for the sale of snus and naswar will allow reducing their accessibility” .....	10
Co-Chairman of the Association of Lawyers of Russia Sergey Stepashin has held a meeting with Ambassador of Qatar to the Russian Federation Fahad bin Mohammed Al-Attiyah .....	11
It will be possible to punish bank employees for being rude with debtors .....	12
▶ <b>Constitutional Law, Municipal Law</b>	
<b>Bateeva E.V., Zaikina I.V., Piperskaya A.L.</b> A Social Welfare State in the Paradigm of the Implementation of the Principles of a Law-Governed State .....	13
<b>Pligin V.N.</b> Representative Democracy: Elections and Legitimacy.....	17
<b>Talapina E.V.</b> The Legal Mechanism of National Project Implementation.....	25
<b>Chupilkin Yu.B., Blokhin Yu.I., Yarovaya S.A.</b> The Place of Private Human Rights Organizations in the System of Public Control Subjects as a Basis for the Modernization of the Concept of the Protection of Rights: Theoretical and Legal Aspects.....	30
▶ <b>Civil Law, Entrepreneurial Law</b>	
<b>Arsanaliev V.A.</b> Issues and Prospects of the Development of Human Rights Activities in the Russian Federation.....	36
<b>Kuteynikov D.L., Izhaev O.A., Lebedev V.A., Zenin S.S.</b> Non-Contractual Liability for the Infliction of Harm by Autonomous Technical Means: A Review of the Main Approaches.....	40
<b>Sladkov S.V.</b> The Concept, Material Terms and Conclusion Procedure of the Contractor Agreement .....	47
▶ <b>Legal Practice</b>	
<b>Melnikov A.G.</b> The Legal Regulation of Space Activities (Issues of the Legal Regulation Theory and Practice) .....	51
▶ <b>Historical Journey</b>	
<b>Iksanov I.S.</b> Traditional Approaches to Migration Laws and the Immigration Policy of Russia from the XVII to the XXI Century .....	56



## Сергей Степашин провел заседание Комиссии Ассоциации юристов России по юридическому образованию



*С.В. Степашин*

В Центре Императорского православного Палестинского общества состоялось очередное заседание Комиссии Ассоциации юристов России по юридическому образованию под председательством сопредседателя АЮР Сергея Степашина.

В начале мероприятия по традиции торжественно были вручены свидетельства вузам, ранее успешно прошедшим профессионально-общественную аккредитацию, среди которых Бурятский государственный университет им. Доржи Банзарова, Российская академия адвокатуры и нотариата, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Пятигорский государственный университет и Тверской государственный университет.

В соответствии с рекомендациями Экспертного центра комиссия аккредитовала 41 образовательную программу укрупненной группы направлений подготовки и специальностей «Юриспруденция» 11 вузов:

- 1) ФГБОУ ВО «Астраханский государственный университет»;
- 2) ФГАОУ ВО «Волгоградский государственный университет»;
- 3) Волжский филиал ФГАОУ ВО «Волгоградский государственный университет»;
- 4) ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина»;
- 5) ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)»;
- 6) ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет»;
- 7) ГАОУ ВО «Московский городской университет управления Правительства Москвы имени Ю.М. Лужкова»;
- 8) ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет»;
- 9) ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет»;
- 10) ЧОУ ВО «Сибирский юридический университет»;
- 11) ФГБОУ ВО «Тихоокеанский государственный университет».

В качестве гостей в мероприятии приняли участие заместитель председателя Правления АЮР Жунус Джакупов, исполнительный директор — руководитель Аппарата Ассоциации юристов России Станислав Александров, первый заместитель руководителя Департамента культурного наследия города Москвы — главный инспектор в области государственной охраны объектов культурного наследия города Москвы Сергей Мирзоян, а также члены Правления Экспертного центра АЮР Дмитрий Позоров и Гоча Шенгелиа.



## АЮР и РАНХиГС обсудили сотрудничество в образовательной сфере



*Здание РАНХиГС, г. Москва, проспект Вернадского, д. 82, стр. 1*

школа правоведения», доцент кафедры правового обеспечения рыночной экономики РАНХиГС Олег Зайцев. Обсуждалась работа Швейцарской академии международного права, учрежденной Ассоциацией юристов России.

Кроме того, были затронуты вопросы подготовки юристов-международников и другие совместные задачи в правовой и образовательных сферах.

В Москве исполнительный директор — руководитель Аппарата Ассоциации юристов России Станислав Александров принял участие во встрече с проректором РАНХиГС Максимом Назаровым и директором Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации Игорем Барцицем.

В мероприятии также приняли участие председатель Комиссии АЮР по правовым вопросам современных интеграционных процессов с участием Российской Федерации Алексей Клишин, и заведующий отделением «Высшая

При возникновении вопросов, связанных с оформлением материалов,  
можно обращаться в редакцию по телефону: 8 (495) 953-91-08  
или по e-mail: [avtor@lawinfo.ru](mailto:avtor@lawinfo.ru)



## Работу ресторанов, где посетители отравились едой, будут приостанавливать

Подготовлены поправки в КоАП, по которым приостановить работу кафе и ресторанов можно будет только в том случае, если здоровью посетителей там нанесен вред. Проще говоря: люди отравились едой. Соответствующую инициативу рассмотрела подкомиссия по совершенствованию надзорных функций при Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

«Законопроект совершенствует систему административного наказания за нарушения при организации питания населения. Это одна из чувствительных зон государственного надзора: мы все, как посетители кафе и ресторанов, должны быть твердо уверены в качестве пищи. С другой стороны, наказания за незначительные нарушения не должны быть разорительны для бизнеса», — рассказал председатель Правления Ассоциации юристов России Владимир Груздев.

Он отметил, что сегодня за нарушение санитарно-эпидемиологических правил организации питания населения к юридическому лицу может быть применено даже административное приостановление деятельности до 90 суток.

Инициатива вводит дифференцированную систему наказаний за невыполнение требований к организации питания населения. «Нарушения санитарно-эпидемиологических и технических регламентов о безопасности пищевой продукции при приготовлении пищи и напитков, их хранении и реализации населению в специально оборудованных местах (столовых, ресторанах, кафе, барах) будут грозить юридическому лицу штрафом от 30 до 50 тыс. руб. Но административного приостановления деятельности предприятия за неопасные для здоровья граждан нарушения не предусмотрено», — рассказал Владимир Груздев.

Председатель Правления АЮР подчеркнул, что повышенное наказание будет применяться за нарушение технических регламентов о безопасности пищевой продукции в части несоответствия микробиологическим нормативам.

Как отмечают эксперты, именно нарушения микробиологических требований несут наибольшую угрозу здоровью посетителей заведений общепита. Поэтому в данном случае штраф для юридических лиц составит от 50 до 100 тыс. руб. Административное приостановление будет предусмотрено только в том случае, если нарушения повлекли причинение вреда здоровью граждан. Срок приостановления составит до 10 суток.

«Принятие предлагаемых норм позволит назначать за административные правонарушения в сфере общественного питания соразмерные и справедливые наказания в зависимости от наступивших негативных последствий», — резюмировал Владимир Груздев.





## Сергей Степашин и Татьяна Москалькова приняли участие в заседании ректората Швейцарской академии международного права



Слева-направо: Т.Н. Москалькова, А.А. Клишин, С.В. Степашин

В Москве в здании Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации прошло заседание ректората Швейцарской академии международного права.

Мероприятие открыли приветственным словом сопредседатель АЮР Сергей Степашин и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, член Президиума АЮР Татьяна Москалькова.

В заседании также приняли участие сопредседатель Ассоциации юристов России, член Наблюдательного совета Швейцарской академии международного права Виктор Блажеев, исполнительный директор — руководитель Аппарата Ассоциации юристов России Станислав Александров, член Президиума АЮР, ректор Швейцарской академии международного права Алексей Клишин, ис-

полнительный директор Центра международного юридического образования Ольга Бендицкая, руководители ведущих вузов страны: ректор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), директор Института государственной службы и управления Президентской академии Игорь Барциц, декан международно-правового факультета МГИМО МИД России, проректор по учебной работе Швейцарской академии международного права Геннадий Толстопятенко, заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Рашад Курбанов и др.

Алексей Клишин в своем выступлении сообщил, что Академия права — важный и нужный проект, учебное заведение высокого международного уровня, и что важно обратить внимание на владение студентами и магистрантами иностранными языками. Помимо этого, он отметил, что необходимо найти персональный подход к каждому студенту.

Игорь Барциц заявил о возросшем интересе к магистерским программам, таким как финансовое право, спортивное право и интеллектуальная собственность, и отметил, что такие программы уже реализуются в МГЮА и МГУ. Кроме того, он попросил ректораты вузов-партнеров к 1 октября 2020 г. представить программу обучения на 2020–2021 гг.



Ольга Бендицкая рассказала о подписанных соглашениях с вузами-партнерами и сообщила, что к подписантам присоединилась Саратовская государственная юридическая академия, и поблагодарила ее ректора Екатерину Ильгову за оперативную работу.

Рашад Курбанов подробно остановился на реализуемой ИЗиСП программе «Швейцарская академия международного права: лаборатория сравнительного права» и сообщил, что уже около десяти человек заинтересовались данным направлением.

Участники встречи также предметно обсудили программу обучения.

## Вопросы имущественных отношений супругов рассмотрели в Госдуме

Государственная Дума приняла в первом чтении проект федерального закона № 835938-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенный председателями двух комитетов Павлом Крашенинниковым и Тамарой Плетневой.

Один из авторов законопроекта председатель Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству, сопредседатель АЮР Павел Крашенинников сообщил, что законопроектом совершенствуются имущественные отношения в семейном праве.

Развитие экономических отношений с начала 1990-х годов привело к тому, что лица, состоящие в браке, становятся не только собственниками движимых и недвижимых вещей, но и обладателями различных имущественных прав (корпоративных прав, прав на безналичные денежные средства, на ценные бумаги), а также имеют общие долги и различные обязательства.

Законопроектом предлагается привести семейное законодательство в соответствие с требованием времени, внося ряд изменений, корректирующих положения о разделе общего имущества супругов, о брачном договоре, соглашении о разделе имущества, о банкротстве физических лиц и др.

1. Общее имущество супругов в текущей судебной практике рассматривается не как цельный имущественный комплекс (включающий вещи, имущественные права и общие долги супругов), а как набор отдельных объектов. Зачастую в случае развода судами многократно рассматриваются споры о разделе имущества одних и тех же супругов. Например, в первом разбирательстве делится недвижимость, во втором — доля в капитале ООО, в третьем — деньги на счетах. Причем в ходе каждого «раздела» суд использует разные пропорции. Это порождает неразбериху и не позволяет однозначно определить, какое имущество принадлежит каждому из бывших супругов, каким имуществом должен отвечать каждый из них





по своим обязательствам и какое имущество должно наследоваться.

Законопроектом предлагается закрепить в Семейном кодексе РФ, что общее имущество супругов представляет собой совокупность всех «активов» и «пассивов», нажитых супругами в браке. «Оно будет рассматриваться как цельный имущественный комплекс, а не как набор отдельных объектов», — сообщил Павел Крашенинников.

2. На практике существуют сложности с разделом общего имущества супругов, которое состоит из так называемых бизнес-активов. Раздел таких объектов на части резко уменьшает их общую стоимость. Например,

если поделить пополам пакет акций в компании, равный 60% (30% мужу и 30% жене), то это резко меняет структуру корпоративного контроля, создает риски нестабильности внутрикорпоративных отношений, что, как правило, влечет падение цены акций.

В законопроекте предлагается указать на недопустимость дробления таких объектов. Права на объекты, раздел которых на части между супругами невозможен или повлечет несоразмерное уменьшение стоимости (неделимые вещи, сложные вещи, права участия в хозяйственном обществе в размере не менее чем 10 процентов от уставного капитала и др.), будут признаваться судом принадлежащими одному из супругов в счет стоимости его доли в общем имуществе. Если же стоимость такого имущества превышает стоимость доли супруга, то в пользу другого супруга будет взыскана денежная компенсация.

«Предлагаемая норма позволит не только защитить интересы обоих супругов, но и сохранить бизнес и рабочие места», — отметил Павел Крашенинников.

3. К общим обязательствам супругов («пассивам») предлагается относить те, которые возникли в период брака в результате заключения договора или вследствие неосновательного обогащения. Исключения — если судом установлено, что обязательство возникло в период раздельного проживания супругов при прекращении семейных отношений или полученное по обязательствам одним из супругов было использовано не на нужды семьи.

4. Поскольку имущественные отношения супругов основаны на доверии, каждый из них может распоряжаться судьбой большинства объектов общего имущества, заключая сделки с третьими лицами. При этом другой супруг часто не может защитить свои имущественные интересы, поскольку эти сделки могут быть им оспорены только при доказанной недобросовестности третьего лица.

Законопроектом предусматривается, что совершение сделок по отчуждению общего имущества без согласия другого супруга является основанием для уменьшения размера доли в общем имуществе, причитающейся супругу-отчуждателю. Кроме того, супруг (бывший супруг), не знавший о приобретении в период брака другим супругом какого-то имущества, сможет и после развода защитить свои интересы и потребовать перевода на него соответствующего объема прав на такое имущество, опираясь на установленный размер долей во всем имуществе.

5. По действующим положениям Семейного кодекса, заключенный между супругами брачный договор может быть впоследствии признан судом недействительным, если его условия поставили одного из них в «крайне неблагоприятное положение». При этом суд рассматривает обстоятельства, сложившиеся спустя годы после заключения договора.



Такая возможность признания недействительным нотариально удостоверенного договора создает неопределенность. Заключая брачный договор, супруги не могут быть уверены, что при разделе имущества будут применены именно положения договора.

«Законопроектом предлагается изменить этот подход и исключить возможность широкого толкования признания брачного договора недействительным. Тем самым будет обеспечено действие принципа “договоры должны соблюдаться”», — подчеркнул сопредседатель АЮР.

6. В настоящее время при банкротстве одного из супругов в конкурсную массу супруга-должника включается все общее имущество обоих супругов (бывших супругов). После реализации этого имущества и удовлетворения требований кредиторов в пределах доли супруга-должника оставшиеся средства выдаются другому супругу. Такая процедура создает перекоп в пользу интересов кредиторов и игнорирует интересы супруга должника. Супруг, который не является должником, даже не вправе выкупить свою долю в общем имуществе, а вынужден терпеть продажу всего имущества с публичных торгов (как правило, по низкой цене).

Законопроектом предлагается сначала выделять долю супруга-должника в общем имуществе, а уже после обращать взыскание по его обязательствам на эту долю по общим правилам, сообщил Павел Крашенинников.

7. Сейчас нередки случаи, когда супруги имеют общие долги, например долги по коммунальным платежам, по кредитам. Законопроектом предлагается дополнить процедуры банкротства физических лиц правилами о возможности совместного банкротства супругов, имеющих общие долги. Это будет возможно по их заявлению.

8. По действующему законодательству, если супруги приобрели недвижимость, то право общей совместной собственности на этот объект не отражается в реестре (ЕГРН), если только супруг-приобретатель не просит об этом в своем заявлении.

Законопроект предусматривает почти «автоматический» порядок включения в ЕГРН сведений о принадлежности недвижимого имущества одновременно обоим супругам (общая совместная собственность).

Госрегистрация совместной собственности будет проводиться как на основании заявления одного из супругов, так и на основании решения государственного регистратора прав в случае, если это право возникает в силу закона. Регистратор будет обязан в порядке межведомственного информационного взаимодействия запрашивать информацию о наличии или отсутствии брака у каждого гражданина, который обращается за регистрацией права собственности на недвижимость (на основании возмездной сделки).

«Предлагаемые законопроектом изменения позволят внести стабильность и определенность в имущественные отношения супругов (как в период брака, так и в случае развода) с учетом существующих экономических возможностей», — отметил Павел Крашенинников.

Сообщаем о возможности присвоения DOI ранее опубликованным  
или планируемым к публикации статьям в наших журналах!  
По всем вопросам, связанным с присвоением DOI вашим статьям,  
просим обращаться по адресу электронной почты:  
[ig@lawinfo.ru](mailto:ig@lawinfo.ru), с пометкой «DOI для статьи».



## Павел Крашенинников: «Увеличение штрафов за продажу снюса и насвая позволит снизить их доступность»



П.В. Крашенинников

Государственная Дума приняла в третьем чтении проект федерального закона № 395252-7 «О внесении изменений в статьи 3.5 и 14.53 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части повышения ответственности за продажу насвая и снюса).

Председатель Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству, сопредседатель АЮР **Павел Крашенинников** сообщил, что принятый закон направлен на усиление административной ответственности за продажу снюса, насвая, другой никотинсодержащей продукции и табачных изделий, в том числе несовершеннолетним.

Несмотря на то что торговля жевательным табаком (насваем) и сосательным табаком

(снюсом) на территории Российской Федерации законодательно запрещена и за нарушение этих норм предусмотрена административная ответственность, уровень потребления таких психоактивных средств, особенно среди молодежи, очень высок. По причине доступности и дешевизны этот уровень среди детей и подростков во многих регионах страны даже выше, чем уровень потребления сигарет, наркотических веществ и психоактивных лекарственных препаратов.

По мнению врачей психиатров-наркологов, потребление снюса и насвая оказывает опасное влияние на здоровье как детей, так и взрослых и может быть причиной многих соматических заболеваний. Согласно медицинским данным, регулярное употребление таких средств может привести к непоправимым губительным последствиям для здоровья и психической зависимости. Из-за широкой распространенности употребление снюса и насвая используется среди молодежи как метод «подсадки» на иные, наркотические вещества.

Очевидно, что действующие административные штрафы за продажу снюса и насвая (ст. 14.53 КоАП) не выполняют превентивную функцию и оставляют для нарушителей «экономическую целесообразность» в торговле указанными веществами даже при периодической уплате штрафов. *К примеру, штрафы для граждан сейчас составляют от 2 до 4 тыс. рублей, а в случае продажи несовершеннолетнему лицу — от 3 до 5 тыс. рублей.*

1. Принятый закон значительно увеличивает административные штрафы за оптовую и розничную продажу снюса и насвая, а также любой другой никотинсодержащей продукции:

- для граждан штрафы составят от 15 до 20 тыс. рублей,
- для должностных лиц от 30 до 50 тыс. рублей (*сейчас — от 7 тыс. до 12 тыс. рублей*),
- для юридических лиц от 100 до 150 тыс. рублей (*сейчас — от 40 тыс. до 60 тыс. рублей*).

2. Поскольку продажа несовершеннолетним лицам снюса, насвая, другой никотинсодержащей продукции и табачных изделий характеризуется еще большей степенью общественной опасности, предла-



гается существенно повысить размеры штрафов за указанные правонарушения. Так, штрафы за продажу несовершеннолетнему табачной продукции, табачных изделий, никотинсодержащей продукции и устройств для их потребления, кальянов (в соответствии с законопроектом № 119575-7) устанавливаются в следующих размерах:

- для граждан от 20 тыс. до 40 тыс. рублей (сейчас — от 3 тыс. до 5 тыс. рублей),
- для должностных лиц от 40 тыс. до 70 тыс. рублей (сейчас — от 30 тыс. до 50 тыс. рублей),
- для юридических лиц от 150 тыс. до 300 тыс. рублей (сейчас — от 100 тыс. до 150 тыс. рублей).

Павел Крашенинников отметил, что увеличение административных штрафов за продажу снюса и насувая, а также за продажу табачной продукции и изделий несовершеннолетним позволит снизить их доступность (в том числе на нелегальных рынках) и более эффективно бороться с распространением этой «дряни» среди детей и подростков.

## Сопредседатель АЮР Сергей Степашин провел встречу с Послом Катара в Российской Федерации Фахадом бен Мухаммедом аль-Аттыйя

В Москве в посольстве Катара в Российской Федерации прошла встреча представителей Ассоциации с Чрезвычайным и Полномочным Послом Катара в РФ Фахадом бен Мухаммедом аль-Аттыйя.

В мероприятии приняли участие сопредседатель АЮР Сергей Степашин, исполнительный директор — руководитель Аппарата АЮР Станислав Александров, член Президиума, председатель Комиссии АЮР по правовым вопросам современных интеграционных процессов с участием Российской Федерации Алексей Клишин.

Российская сторона подчеркнула возросшую роль Ассоциации на международной арене.

Кроме того, на встрече обсуждались вопросы двустороннего сотрудничества в юридической и образовательной сферах.



Слева направо : С.В. Александров, А.А. Клишин, С.В. Степашин,  
Посол Катара Фахад бен Мухаммед аль-Аттыйя , Н.В. Елистратов

Использование материалов в других изданиях допускается только с письменного согласия редакции.  
Ссылка на журнал обязательна.



## Сотрудников банков смогут наказывать за грубость с должниками



Правительственная комиссия по законопроектной деятельности рассмотрела проект поправок в КоАП РФ. Как отметил председатель Правления Ассоциации юристов России Владимир Груздев, инициатива позволит привлекать сотрудников банков к административной ответственности за нарушение процедуры взыскания долга. Например, звонки должникам в неурочное время или сверх положенного лимита.

«Напомню, в 2017 г. вступил в силу закон, который ввел правила взыскания долгов. Например, вести переговоры по телефону можно не более одного раза в сутки, двух раз в неделю и восьми раз в месяц с 8.00 до 22.00 в будни и с 9.00 до 20.00 по выходным и в праздники. За нарушение порядка общения с должником

и прочие действия, выходящие за рамки правил, предусмотрена административная ответственность», — пояснил Владимир Груздев.

Также председатель Правления АЮР подчеркнул, что действующая норма КоАП РФ сформулирована так, что суды не применяют ее к банковским сотрудникам, занимающимся взысканием долгов. Предлагаемые нормы повысят защиту прав граждан, попавших в непростую финансовую ситуацию.

Кстати, Министерство юстиции подготовило еще одну инициативу. Недавно оно опубликовало проект больших поправок в закон, регулирующий правила взыскания задолженности. Одно из принципиальных положений: предполагается, что Федеральная служба судебных приставов будет контролировать практически все структуры, занимающиеся взысканием долгов. Сегодня под надзором ведомства находятся только коллекторские агентства.

Список включенных в реестр приставов организаций потенциально может вырасти в 100 раз. В настоящее время он включает лишь порядка 300 коллекторских организаций. По оценкам Минюста, под новые нормы закона могут попасть более 43 тыс. организаций, в том числе 800 банков. Но пока это только проект, и в любом случае необходимы специальные поправки в КоАП РФ, которые распространят действие антиколлекторских санкций и на банкиров.

**Мы в социальных сетях Facebook и Instagram!  
Анонсы мероприятий, фотоотчеты  
и свежие новости нашего издательства. Подписывайтесь!**

**Facebook: <https://www.facebook.com/ig.lawinfo/>  
Instagram: <https://www.instagram.com/ig.lawinfo/>**



## Социальное государство в парадигме реализации принципов правового государства

Истоки доктрины правового государства неоднократно анализировались в научной литературе. Однако в современных условиях значимость научного изучения ее основ, специфики реализации и адаптации к изменяющимся условиям выделяет ее из основной массы концептуальных направлений. Однако связь базовых установок теории и новых веяний в области их реализации вызывает значительный и вместе с тем научно-практический интерес. Наиболее приоритетным направлением, на наш взгляд, в этой сфере является вопрос развития современных государств-корпораций по пути конгломерации различных направлений научной мысли. Соединение базовых основ доктрины правового государства и социального государства в этой связи может явиться новым взглядом как в научном плане, так и при формировании вектора совершенствования правовой системы в целом.

Итак, правовое государство по своей сути соответствует ряду признаков, среди них: верховенство закона; гарантированность прав и свобод человека и гражданина; принцип разделения властей и др. Именно они были сформулированы либеральными мыслителями, но как отмечал в свое время В.С. Нарсесянц, «тем не менее, очень сложно выделить такие признаки, которые наиболее полно отражают природу правового государства, само понятие которого существенно менялось с течением времени»<sup>1</sup>. Вот в такой неопределенности, по нашему глубокому убеждению, кроется весьма сложная и порой неоднозначная реализация идей правовой государственности. Воплощение идеи, содержащей различные терминологические непроработанные положения, в конечном итоге приводит к юридическим казусам, социальным перекосам и противоречиям. Так, к примеру, научная мысль на начальном этапе формирования вышеуказанной идеи обращалась к сопоставлению доктрин правового и конституционного государства. Сторонник народного представительства Б.А. Кистяковский отождествлял эти доктрины, т.е. мы с вами на выходе имеем весьма однозначное видение, что любое государство, признающее в качестве основ-



**БАТЕЕВА  
ЕЛЕНА ВЛАДИСЛАВОВНА,**  
доцент кафедры трудового права  
юридического факультета  
Академии труда и социальных  
отношений (АТиСО),  
кандидат юридических наук  
bateeva.l@yandex.ru

**BATEEVA ELENA V.**  
Associate Professor of the Department  
of Labor Law of the Law Faculty  
of the Academy of Labour  
and Social Relations (AL&SR)  
PhD (Law)



**ЗАЙКИНА ИННА ВИКТОРОВНА,**  
заведующий кафедрой  
гражданско-правовых дисциплин  
Института мировых цивилизаций,  
доцент кафедры гражданского права  
и процесса Международного  
юридического института (МЮИ),  
кандидат юридических наук  
zainna@mail.ru

**ZAIKINA INNA V.**  
Head of the Department of Civil  
and Legal Disciplines of the Institute  
of World Civilizations  
Associate Professor of the Department  
of Civil Law and Procedure  
of the International Law Institute  
PhD (Law)



**ПИТЕРСКАЯ  
АЛЕКСАНДРА ЛЕОНИДОВНА,**  
доцент кафедры гражданского права  
и процесса Международного  
юридического института (МЮИ),  
кандидат юридических наук  
ayks8@mail.ru

**PITERSKAYA ALEKSANDRA L.**  
Associate Professor of the Department  
of Civil Law and Procedure  
of the International Law Institute  
PhD (Law)



<sup>1</sup> Нарсесянц В.С. Философия права. М., 1997. С. 100.



ного регулятора своей деятельности Основной закон, обязано брать на себя ответственность действовать в рамках правового демократического государства, ибо в противном случае отождествить данные концепции не представляется возможным. Другие авторы, возьмем труды С.А. Котляревского, к примеру, напротив ратовали, за то, что отождествление данных терминов должно быть отвергнуто, так как правовое государство есть понятие метаюридическое, а вот конституционное государство уместается в рамках юридического анализа, который устанавливает отчетливую грань между государством конституционным и абсолютным<sup>2</sup>. И вот такой подход, по сути, давал значительный вариативный вектор в реализации идеи правового государства. Однако практика показывает, что разноплановость в механизме реализации любой идеи не востребована. Современные государства идут, впрочем, и шли и, вероятнее всего, будут идти по пути определенного вектора развития, который не предполагает возможность практического объединения различных базовых установок. В этой связи задачей науки, на наш взгляд, является конгломерация (объединение) различных научных концептуальных направлений в одно, которое бы четко определяло возможности практической реальности существования идеи.

Но для начала затронем принципы правового государства в той части, которая необходима для четкого понимания основы идеи правовой государственности. И первым признаком в нашем исследовании станет принцип разделения властей. Теоретические выкладки данного принципа весьма хорошо проработаны в трудах Ш. Монтескье, который впервые предложил делить власть на три ветви — законодательную, исполнительную и судебную. Нельзя не отметить, что в данном случае речь идет не о делении власти как таковой (власть поделить невозможно, она сама по себе есть категория абстрактная, а потому не представляющая конкретных форм выражения, если не учитывать ее воплощение через определенную структурированную систему государственного аппарата, и то условно), делятся только функции государственных органов, ничего более.

Следующий принцип, который нам будет весьма полезен для исследования, — принцип гаранти-

рованности государством прав и свобод человека. Как точно подметил Э. Аннерс, никогда не существовало широкого, специализированного и точного правового порядка, без которого немислима высокоразвитая техническая цивилизация<sup>3</sup>. Отметим для себя, что все чаяния западноевропейской мысли исходят из представления о «специализированном и точном правовом порядке». Ну почему бы и нет. Четкость, системность, определенность базовых установок (в том числе и теоретических) весьма интересная задача, тем более что она поддерживает развитие «высокоразвитой технической цивилизации», а то что «развитие» будет продолжаться, не вызывает никаких сомнений. Здесь уместно вставить небольшую справку — 1 июля 2020 г. на территории Российской Федерации вступил в силу Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных»». В этой связи мы полагаем, что принятие данного закона будет способствовать развитию «высокоразвитой технической цивилизации» в России. Статья 2 этого закона дает нам представление о новых технологических веяниях, с которыми нам предстоит столкнуться с июля 2020 г., в их числе: искусственный интеллект, как его определил законодатель, это комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые как минимум с результатами интеллектуальной деятельности человека. Комплекс технологических решений включает в себя информационно-коммуникационную инфраструктуру (в том числе информационные системы, информационно-телекоммуникационные сети, иные технические средства обработки информации), программное обеспечение (в том числе в котором используются методы машинного обучения), процессы и сервисы по обработке данных и поиску решений. И второй заинтересовавший

<sup>2</sup> Котляревский С.А. Власть и право. Проблемы правового государства. М., 1915. С. 234.

<sup>3</sup> Аннерс Э. История европейского права. М., 1996. С. 388.



нас термин — «технологии искусственного интеллекта». Под ними понимаются технологии, основанные на использовании искусственного интеллекта (включая компьютерное зрение, обработку естественного языка, распознавание и синтез речи, интеллектуальную поддержку принятия решений и перспективные методы искусственного интеллекта)<sup>4</sup>. Но самое главное, что, несмотря на такие серьезные технологические изменения, законодатель прежде всего позаботился о высшей ценности государства — о человеке, его правах и свободах<sup>5</sup>. Так ч. 5 ст. 1 Федерального закона № 123-ФЗ четко зафиксировала, что результатом установления экспериментального правового режима не может быть ограничение конституционных прав и свобод граждан, введение для них дополнительных обязанностей, нарушение единства экономического пространства на территории Российской Федерации или иное умаление гарантий защиты прав граждан и юридических лиц, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации<sup>6</sup>. Таким образом, юридическое закрепление принципа гарантированности государством прав и свобод человека налицо.

В целом же, если говорить о реальности функционирования идеи правового государства в России, то можно сделать вывод о том, что основами ее реализации явилась глава 1 Конституции Российской Федерации «Основы конституционного строя». В этой связи Россия пошла по первому пути развития, о котором мы упоминали чуть выше — «правовое» суть «конституционное» государство, т.е., по сути, практика реализации идеи в очеред-

ной раз подтвердила, что теоретические исследования и обоснования должны учитывать доступность, системность и структурированность своих положений, в противном случае практический план не сможет достичь ее полноценного воплощения и, соответственно, четкого формирования.

Теперь поговорим о доктрине социального государства. Как правило, возникновение отдельных основ социальной государственности относят еще к античному периоду. Отметим Аристотеля как одного из самых признаваемых античных мыслителей. Так вон он говорил, что государство есть продукт естественного развития и представляет собой общество равных людей для достижения возможно лучшей жизни<sup>7</sup>. Далее идея социального государства получает свое развитие в трудах Леона Дюги, которого часто именуют родоначальником теории солидаризма. Суть же его теории в том, что индивиды есть социальные существа, которые связаны между собой общностью потребностей и общественным разделением труда, при этом индивид является «составной клеточкой социального организма». По логике его рассуждений оказывается, что государство должно являть собой правление индивидуальной воли правителей, при этом правители есть часть общественного организма, именно они осуществляют служение обществу. И поэтому такое правление, по мнению Дюги, более гибкое, более гуманное и более защищающее индивида<sup>8</sup>. Но авторство термина «социальное государство» признается все-таки за Лоренцом фон Штейном, который полагал, что идея государства заключается в восстановлении равенства и свободы, поднятии низших, обездоленных классов до уровня богатых и сильных, что государство должно осуществить экономический прогресс всех его членов, так как развитие одного является условием и следствием развития другого, и в этом смысле он и говорил о социальном государстве<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Питерская А.Л., Батеева Е.В. История политических и правовых учений. М.: МГИУ, 2007. С. 18.

<sup>8</sup> Там же. С. 77.

<sup>9</sup> Конституционная концепция социального государства: кол. монография / под ред. Ю.И. Скуратова. М.: Изд-во РГСУ. 2018. С. 13.



Тем не менее юридическая наука опять делает экивок в сторону более абстрактных воззрений на понимание сути социального государства. С одной стороны, оно равнозначно понятию «общественное государство»; с другой — подчеркивается существование обязанностей индивида по отношению к другим людям и обществу в целом; в-третьих, термин «социальное государство» ассоциируется с организацией, помогающей слабому, стремящуюся повлиять на распределение экономических благ в духе принципов равенства и справедливости для обеспечения каждого человека достойным существованием. Однако еще раз укажем, что практика имеет дело с сугубо конкретными категориями и понятиями, поэтому рассуждения в духе исключительно общего (абстрактного) понимания весьма негативно влияют на практическую реализацию идеи как таковой и ее концептуальных положений в частности.

В этой связи нельзя обойти вниманием и базовые основы социального государства. Речь идет о его принципах функционирования. В качестве таковых укажем: принцип гуманизма, принцип социальной справедливости, всеобщности, дифференциации и т.п. Для нашего исследования остановимся на принципе социальной справедливости. Защищая интересы своих граждан, социальное государство безусловно должно исходить из этого принципа, что влечет за собой понимание равного отношения ко всем своим гражданам без каких-либо предпочтений. Однако в этом случае возникает противоречие в факте существования такого государства, ибо принцип целесообразности является краеугольным в функционировании любого государства, в том числе и правового. Рационализм и целесообразность — это две основы деятельности государственного механизма, в том числе и социального. Справедливость же есть категория иррациональная, весьма далекая от жизненных реалий. Поэтому трактовка справедливости сама по себе, а принципа социальной справедливости тем более, является,

на наш взгляд, в целом абстрактным вопросом. Иррациональная категория, такая как «справедливость», может быть реализована на практике частично в рамках целей и задач государства, учитывая рационализм и целесообразность всего государственного механизма. На наш взгляд, социальная справедливость должна выражаться через определение точных нормативов и ценностей. Так, для Российской Федерации четко определена высшая ценность прав и свобод человека, но при этом ст. 7 Конституции определяет весьма скромные обязательства (нормативы) государства перед своими гражданами, например, в рамках установленного гарантированного минимального размера оплаты труда и т.п. В этом, мы думаем, как раз и проявляются тот самый рационализм и целесообразность государственной машины. И так во всем, какие бы мы ни брали принципы социального государства, они всегда будут существовать именно в этих рамках.

Как же тогда определить факт существования социального государства как самостоятельной формы, отличной от правовой, конституционной и прочих моделей? По факту практического опыта существования различных государств выходит один неутешительный вывод: как такового социального государства на сегодняшний день как самостоятельной государствообразующей модели не существует. Можно выделить отдельные направления деятельности государства, в том числе и в социальной сфере, но опять же оговоримся, что данное направление может рассматриваться исключительно как определенная функция государственного механизма и ничего более того. В этой связи социальное государство сегодня функционирует исключительно в парадигме правового государства и реализации его основных базовых принципов. Таким образом, социальное государство как самостоятельная государствообразующая практическая модель требует уточнения и дополнения в догматике идеи и четкой проработки принципов и нормативов.

#### Литература

1. Аннерс Э. История европейского права / Э. Аннерс ; перевод со шведского Р.Л. Валинский [и др.]. Москва : Наука, 1999. 394 с.
2. Конституционная концепция социального государства : коллективная монография / под редакцией Ю.И. Скуратова. Москва : Издательство РГСУ, 2018. 242 с.
3. Котляревский С.А. Власть и право. Проблемы правового государства / С.А. Котляревский. Москва : типография «Мысль» Н.П. Меснянкин и К°, 1915. 417 с.
4. Нерсесянц В.С. Философия права : учебник для вузов / В.С. Нерсесянц, Москва : ИНФРА-М: Норма, 1997. 647 с.
5. Питерская А.Л. История политических и правовых учений : учебное пособие / А.Л. Питерская, Е.В. Батева. Москва : МГИУ, 2007. 81 с.



## Представительная демократия: выборы и легитимность

**В**ажнейшей характеристикой государства и права остается легитимность — категория, которая начала исследоваться в новейшей российской истории в течение последних десятилетий. Получившая наиболее полное представление в работах М. Вебера легитимность как изменяемое состояние естественно было присуще всем социальным явлениям, предполагающим властные и/или иерархические отношения<sup>1</sup>. При этом указанные отношения могут быть и не связаны только с элементами подчиненности, но если социальное явление претендует на самостоятельность, оно должно «оправданно» отличаться от другого явления и иметь свое самостоятельное место в структуре отношений, которое бы признавалось в силу различных причин, в основном базирующихся на восприятии явления, как оправданно существующего, внешними участниками, и имеющего самостоятельный предмет функционирования (например, мораль, религия, партийная дисциплина и др.).

В этом случае властные отношения оказываются наиболее понятными с точки зрения оценки их легитимности: носитель власти должен обоснованно полагать, что он имеет право на реализацию властных полномочий, а лицо, выполняющие властные требования, допускать, что такое право присуще властвующему, и соглашаться с властным воздействием.

В современном мире наиболее приемлемым в общей практике стало установление порядка в соответствии с действующим законодательством, правовым порядком конкретного государства. Легальное оценивается как легитимное. Однако это слишком упрощенное понимание, так как содержание легального должно быть само легитимно. Последнее предполагает предметное исследование происхождения легитимности правового регулирования, что, в свою очередь, предполагает легитимность государственной власти. Для того чтобы сделать легитимное предложение, автор предло-



**ПЛИГИН**  
**ВЛАДИМИР НИКОЛАЕВИЧ,**  
ведущий научный сотрудник  
Института государства и права  
Российской академии наук (ИГП РАН),  
кандидат юридических наук  
theory-of-law@igpran.ru

**PLIGIN VLADIMIR N.**  
Leading Research Scientist  
of the Institute of State and Law  
of the Russian Academy  
of Sciences (ISL RAS)  
PhD (Law)



жения должен быть также легитимен. При этом не имеет определяющего значения, какова степень его легитимности в конкретное время, важно, чтобы легитимность оставалась в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Указанное предъявляет дополнительные требования к формированию легитимности основных государственных конструкций. Их оформление должно строиться в соответствии с принятой системой правил, которые оцениваются как допустимые в данном обществе и, в свою очередь, также являются легитимными, при этом их легитимность опирается на более общие ценности, которые иногда представляются как внешние для системы (история, религия, традиция и т.д.).

В современных условиях наиболее приемлемой формой достижения легитимности власти являются выборы.

«Ведущую роль во взаимоотношениях власти и общества выполняет такая социально-правовая категория, как доверие»<sup>2</sup>. Именно поэтому посредством выборов как одного из средств легитимации политической власти должны обеспечиваться такие способы формирования представительных учреждений, которые действительно отражали бы волю народа и служили его интере-

<sup>1</sup> См.: Плигин В.Н. Доклад «Легитимность государственной власти и право» // ИГП РАН. 2017. URL: <http://www.igpran.ru/newsall/4278/> (дата обращения: 06.05.2020).

<sup>2</sup> См.: Доклад В.Н. Плигина на пленарном заседании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 28 февраля 2012 г. // Государственная Дума ФС РФ. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3583> (дата обращения: 03.05.2020).



сам<sup>3</sup>. Прекращение процедуры легитимации власти через выборы ведет к отсутствию доверия народа к власти<sup>4</sup>.

Выборы — «не только важнейший элемент демократического политического режима, но и условие его осуществления, надежный барометр социально-политической жизни в стране, конституционное средство отбора политических лидеров»<sup>5</sup>. Именно посредством выборов, как верно указывает В.В. Комарова, воля народа «придает качество легитимности государственной власти, всем ее формам: законодательной, исполнительной, судебной»<sup>6</sup>.

Законодательство о выборах и референдуме или, другими словами, **избирательное законодательство Российской Федерации**, обеспечивает надежные гарантии реализации одного из основных конституционных прав граждан<sup>7</sup> — права свободного выбора и соответствует общепринятым международным нормам, гарантирующим стандарты гражданских и политических прав и свобод в демократическом обществе.

Особенностью норм избирательного законодательства является их широкое правовое воздействие на многие важнейшие институты гражданского общества и непосредственное влияние на конструкцию политической системы страны<sup>8</sup>.

Несомненно значительную роль в разделении властей в Российской Федерации играет Государственная Дума России.

В соответствии с Конституцией РФ она выполняет функции народного представительства, правотворческую<sup>9</sup>, кадровую (обеспечение баланса си-

стемы сдержек и противовесов), парламентского контроля и др.<sup>10</sup>

Функция народного представительства реализуется Государственной Думой посредством, с одной стороны, самого ее формирования из числа избранных гражданами представителей, выражающих в процессе парламентской деятельности их интересы, а с другой стороны — через поддерживаемые связи с избирателями, защиту их прав и интересов, информирование избирателей о работе депутатов<sup>11</sup>.

Правотворческая функция осуществляется через такие полномочия Государственной Думы, как рассмотрение и принятие законодательных актов федерального уровня, иных нормативных актов, в частности постановлений и Регламента Государственной Думы, а также ратификация международных договоров.

Важнейшим свойством Государственной Думы в свете рассмотренных функций как палаты парламента является ее суверенность, поскольку парламент представляет собой *нормоустанавливающую* власть государства, которая проявляется не только в том, что «она юридически не подчинена другим, но и в том, что ей (в определенной форме и в определенных пределах) «подчинены» другие «власти», действующие на территории государства»<sup>12</sup>.

Существенные изменения полномочий парламента внесены также поправками в Конституцию РФ, предложенными Президентом РФ в 2020 г.

Представляет не только теоретический, но и практический интерес процесс нахождения опти-

<sup>3</sup> См.: Тонков Е.Е. Доверие населения к государству — необходимое условие эффективного противодействия преступности // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2007. № 8. С. 139–149; Склифус С.В. Теоретический аспект изучения процесса легитимации государственной власти в Российской Федерации на современном этапе развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 3. С. 13–15.

<sup>4</sup> См.: Джангириян Ж.Д. Роль легитимной власти в создании правового государства // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 12–18.

<sup>5</sup> Садовникова Г.Д. Избирательное законодательство в Российской Федерации: этапы становления и тенденции развития // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 1. С. 45.

<sup>6</sup> Комарова В.В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 41.

<sup>7</sup> См.: Синцов Г.В. Конституционные гарантии активного избирательного права в Российской Федерации // Гражданин и право. 2016. № 3. С. 92.

<sup>8</sup> См., например: Белоновский В.Н. Избирательное право: общая часть : учеб.-метод. комплекс. М. : Изд. центр ЕАОИ. 2008. 266 с.

<sup>9</sup> См.: Фомичева О.А. Механизм осуществления контрольной власти парламентом // Lex russica. 2017. № 4. С. 52–60.

<sup>10</sup> См.: Савоськин А.В. Контрольная функция Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. 2007. С. 18–26.

<sup>11</sup> Парламентское право России : монография / А.И. Абрамова, В.А. Витушкин, Н.А. Власенко и др. ; под ред. Т.Я. Хабриевой. М. : Издание Государственной Думы. 2013. С. 58.

<sup>12</sup> Чиркин В.Е. Законодательная власть. М. : Норма, 2008. С. 50.



мального решения проведения выборов депутатов Государственной Думы РФ, который бы в наибольшей форме позволял сформировать легитимный орган государственной власти.

В этой связи было бы важно вернуться к одному из самых существенных изменений порядка формирования депутатского корпуса, когда произошел отказ от смешанной системы выборов и была предложена пропорциональная система выборов, которая в дальнейшем вновь была заменена на смешанную.

Для формирования легитимного органа было важно найти максимально широкую общественную опору, которая представлялась в политических партиях. Президент России внес в парламент 8 декабря 2004 г. проект федерального закона № 118923-4 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», предлагавший полностью пропорциональную систему на выборах депутатов Государственной Думы.

Говоря об истории принятия данного решения, следует обратить внимание на основные дискуссионные моменты предложенной реформы, получившие свое развитие в ходе его обсуждения непосредственно в стенах парламента.

Так, поддерживая предложение Президента РФ, А.А. Вешняков, председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, указывал, что «реформа избирательной системы в части, касающейся выборов депутатов Государственной Думы, обусловлена необходимостью принятия серьезных политических шагов, направленных на развитие в Российской Федерации гражданского общества, реальной многопартийности»<sup>13</sup>.

Период своеобразной «политической раздробленности» после разрушения однопартийной системы Советского Союза требовал новых решений, необходимых для стабилизации государственного строительства. Этот факт нельзя не принимать во внимание при анализе причин этого явления.

Введение полностью пропорциональной избирательной системы имело направленность «на фор-

мирование в Российской Федерации эффективно работающей политической системы, укрепление единства Российской Федерации, развитие политической конкуренции партии»<sup>14</sup>.

Несомненные преимущества системы, предложенной Президентом РФ, на тот момент заключались в «стимулировании процесса формирования сильных партий, способных разрабатывать серьезные программы, имеющие общенациональное значение, и добиваться проведения их в жизнь, а также повышении ответственности политических партий перед избирателями»<sup>15</sup>.

Сроки принятия законопроекта (весна 2005 г., за два года до проведения выборов депутатов Государственной Думы 5-го созыва) был сориентирован на осведомленность и подготовленность к ним субъектов политического процесса, так как в данном случае такой закон хотя и не является конституционным, но его функции определения инфраструктуры не только избирательной, но и парламентской системы в государстве позволяют с уверенностью отнести его к законам органическим<sup>16</sup>.

Автором настоящей работы, участвовавшим в работе над рассматриваемым законопроектом, были выдвинуты следующие положения относительно концепции реформирования избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы.

Первое. Не оставляет никакого сомнения факт значимости «института политических партий, функции которых отражают связующую роль партии и государства»<sup>17</sup>. Они объективируются в виде аккумуляции и представления интересов общественных групп, в формировании идеологии партии, в задании определенных ориентиров для общественного развития, а также в «политической организации граждан и политической социализации, а также иных функций по выявлению соотношения сил, разработке и принятию политических решений»<sup>18</sup>. Совокупность указанных проблем может успешно реализовываться тогда, когда партии становятся в центре общественно-политической жизни, что, как представляется, достигалось

<sup>13</sup> Стенограмма обсуждения проекта федерального закона № 118923-4 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/118923-4> (дата обращения: 06.05.2020).

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> Там же.

<sup>18</sup> Там же.



на том историческом этапе введением избирательной системы с исключительной монополией политических партий.

Второе. Политические партии не представляли собой самоцели в рамках данного законотворческого процесса, основная задача состояла в содействии построению гражданского общества в Российской Федерации, которое невозможно было бы создать без системы сильных политических партий. Этот феномен в юридической науке находит выражение в переплетении различных институтов. Некоторые из них могут существовать самостоятельно, например институты непосредственной демократии, однако институты представительной демократии являются для них предпосылкой<sup>19</sup>.

Решение об изменении избирательного законодательства по своему характеру политическое, нежели юридическое. В его основе лежат не столько вопросы права, сколько видение политического развития общества<sup>20</sup>.

Однако такая непростая для любого государства тема вызывала тогда, да, пожалуй, вызывает и сейчас, немало споров.

В частности, одним из упреков в адрес инициативы была неоправданность отмены избирательной системы, которая использовалась в 1990-е и начале 2000-х годов, которые были непростым временем для страны, но тем не менее системы, позволившей успешно провести выборов четырех созывов Государственной Думы.

Реагируя на это, президентская сторона отмечала, что устойчивость партийно-политической системы может стать своеобразной страховкой от катастроф и потрясений<sup>21</sup>. Более того, в юридической литературе и по сей день высказываются аргументированные точки зрения о пользе пропорциональной системы, в частности о возможности стимулировать с ее помощью политические партии создавать отделения на всех уровнях административно-территориального устройства в стране в случае применения данной избирательной системы на всех видах выборов<sup>22</sup>.

Звучали и мнения о том, что Россия не готова к переходу на полностью пропорциональную избирательную систему ввиду отсутствия развитых демократических институтов и традиций. В частности, О.Н. Смолин, будучи избранным по одномандатному избирательному округу и представлявший фракцию КПРФ, указывал, что по опыту зарубежных стран пропорциональная система на выборах в парламент характерна в основном для небольших государств «консенсусной демократии»<sup>23</sup>, в которых, помимо этого, развита свобода слова.

Однако это замечание не осталось без ответа в рамках работы над законопроектом. Для решения задачи формирования устойчивых фракций в Государственной Думе, с учетом международного опыта, проектом закона был установлен барьер в 7% от общего числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, который должны преодолеть политические партии, для того чтобы попасть в парламент. Но этим дело не ограничилось. Механизм определения итогов выборов включил в себя также условие, что правило о 7-процентном барьере применяется только так, чтобы не менее двух федеральных списков политических партий были избраны в парламент и за них было подано более 60% голосов избирателей. Таким образом, закон допустил ситуацию, при которой правило о 7% может не применяться, если, например, три партии в совокупности набрали 57% голосов избирателей (каждая соответственно 30, 20 и 7% голосов), а ближайшая следующая за ними — 5,5%. В данной ситуации для этой последней партии должно быть сделано исключение в части преодоления 7-процентного барьера для того, чтобы было выполнено правило о наборе всеми списками, допущенными к распределению мандатов, не менее 60% голосов избирателей (в этой ситуации фактически 62,5%).

При решении вопроса о представительстве в парламенте тех или иных политических сил должны учитываться не только формальные критерии в виде каких-либо «проходных барьеров», но и насколько формируемый парламент соотно-

<sup>19</sup> Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы : учеб.-метод. комплекс / рук. авт. кол. и отв. ред. проф. С.А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2015. С. 25.

<sup>20</sup> Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров Д.Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях : учеб. пособие. М. : КРАСАНД, 2015. С. 484.

<sup>21</sup> Стенограмма.

<sup>22</sup> См.: Горлачев Р.Ю. Взаимодействие институтов конституционного строя с институтами избирательного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 6. С. 30–35.

<sup>23</sup> Стенограмма.



сится с реальным волеизъявлением избирателей. Ведь если в него проходит только одна партия, то очевидно, что о никакой демократии в таком государстве речи идти не может, равно как и если попавшие в парламент партии представляют хотя формально и большинство избирателей, но вместе с тем значительная часть граждан остается неуслышанной. С другой стороны, в демократической системе, которую некоторые авторы именуют «демократический мажоритаризм», соотношение большинства и меньшинства не носит характера тяжелого доминирования одних над другими<sup>24</sup>. «Мажоритаризм, — отмечает в этом контексте К.В. Арановский, — совершается не столько через действительное большинство, сколько через процедуры, позволяющие выявить большинство условное и принять законные решения»<sup>25</sup>.

Вместе с тем, как обоснованно отмечается в юридической литературе, избирательная система может способствовать формированию такой партийной системы, которая, в свою очередь, будет оказывать ощутимое воздействие на создание в парламенте больших устойчивых фракций, способных, говоря с точки зрения российского конституционализма, взять на себя *в перспективе* формирование ответственного партийного правительства или, как минимум, усилить контроль за ним<sup>26</sup>.

Критика законопроекта в части отмены одномандатных избирательных округов строилась по нескольким направлениям.

Самостоятельной проблемой в ходе обсуждения концепции законопроекта стали права независимых кандидатов, не желающих связывать себя с политическими партиями.

В этой связи пропорциональная избирательная система некоторыми законодателями воспринималась как средство ограничения пассивного избирательного права, поскольку, по оценкам депутата О.Н. Смолина, «98 процентов всех граждан России — беспартийные»<sup>27</sup>. В качестве свое-

образной компенсации предлагалось «в корне пересмотреть порядок формирования Совета Федерации»<sup>28</sup>.

Автор статьи обратил внимание на то, что «решение о переходе к пропорциональной системе не должно нарушать основных правовых институтов, определяющих функционирование общества и закрепленных Конституцией Российской Федерации»<sup>29</sup>, а именно пределов изменения правового статуса лиц, которые не являются членами партии<sup>30</sup>.

«Исходными для понимания данной проблемы являются следующие статьи Конституции: статья 19, которая устанавливает, что все равны перед законом и судом, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от принадлежности к общественным объединениям; статья 30, которая говорит о том, что никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем; статья 32, гарантирующая право быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления; статья 97, которая говорит о том, что депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин России, достигший двадцати одного года и имеющий право участвовать в выборах»<sup>31</sup>.

Таким образом, было сформулировано поле фундаментальных прав и свобод, относящихся к сфере принципа народовластия и избирательных прав. Далее предстояло определить границы осуществления политической свободы и варианты реализации законодательной конструкции, которые позволили бы сбалансировать, с одной стороны, эту свободу, и с другой — конституционно выводимую цель создания стабильной многопартийной системы.

В связи с названной задачей была предложена следующая модель: «Но ни одна правовая система не предоставляет абсолютной, не связанной ни с чем, не определенной рамками произвольной свободы, зависящей от воли одного лица, произ-

<sup>24</sup> Арановский К.В. Разделение властей как условие конституционной демократии // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 6. С. 16–21.

<sup>25</sup> Там же. С. 17.

<sup>26</sup> Современные проблемы организации публичной власти : монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др. ; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2014. 596 с.

<sup>27</sup> Стенограмма.

<sup>28</sup> Там же.

<sup>29</sup> Там же.

<sup>30</sup> Там же.

<sup>31</sup> Стенограмма.



вольной свободы реализации права быть избранным»<sup>32</sup>.

«Государство, — отмечал М.Н. Катков, — не находится в антагонизме со свободой, напротив, свобода возможна только в его ограде, но при условии сильной власти, способной защитить личную свободу людей от всякого насилия и вынуждения»<sup>33</sup>. То же можно сказать и о праве: «вне государства не существует никакого (даже «естественного») права»<sup>34</sup>.

Исходя из этих посылок, был сделан вывод о том, что «законодательство страны, несомненно, может и должно устанавливать правила реализации права быть избранным»<sup>35</sup>.

Вместе с тем эти условия (границы) были определены в законе таким образом, что были закреплены гарантии участия в выборах в Государственную Думу в составе выдвинутых политическими партиями федеральных списков кандидатов **беспартийных граждан**, причем число таких кандидатов могло составлять до половины всего списка. Важной гарантией стало и то, что выдвинуть соответствующую инициативу могла не только политическая партия, но и сам беспартийный гражданин<sup>36</sup>.

Еще одним политико-правовым вызовом в рамках принятия решения о переходе к пропорциональной избирательной системе стала проблема доверия как важнейшего основания ее легитимности.

В этом контексте в числе поправок, которые были внесены в законопроект, следует отметить те, которые были разработаны и предложены автором статьи непосредственно, а также в соавторстве и которые имели целью в том числе повышение доверия к выборам и их прозрачности.

Так, поправка, внесенная с коллегой М.В. Емельяновым, предполагала включение в текст законопроекта нормы, согласно которой членами избирательных комиссий с правом совещательного голоса не могли быть назначены члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также работники аппаратов избирательных комиссий, доверенные лица политических партий. Эта поправка сохраняется в избирательном законо-

дательстве и по сей день, доказав свою эффективность. Ее основная цель — сделать институт членов комиссий с правом совещательного голоса как можно более независимым от государственных органов и не допустить конфликта интересов.

Также для недопущения злоупотреблений должностным положением в ходе избирательной кампании была предусмотрена поправка, включающая в понятие «использование преимуществ должностного или служебного положения» распространение от имени гражданина, являющегося кандидатом, поздравлений и иных материалов, не оплаченных из средств избирательного фонда выдвинувшей его политической партии.

Заметной в контексте обеспечения легитимности политической системы стала поправка, увеличившая с 3 до 4% число голосов избирателей, принявших участие в выборах, необходимое для возврата политической партии внесенного ею избирательного залога в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов. В совокупности с иными поправками эта мера была призвана обеспечить стимулирование партий бороться за голоса избирателей и обеспечить тем самым широкое народное представительство в парламенте.

Тем не менее сложнейшие политические процессы, протекавшие после выборов Государственной Думы 5-го созыва, привели к необходимости пересмотра действовавших подходов.

Модернизация важнейших политических институтов стала ответом на вызовы, сформулированные гражданским обществом, в результате которой на первом этапе — **в 2012 г.** — упрощено **создание политической партии** путем снижения требования к минимальной численности членов политической партии (не менее 500 членов).

Эти изменения были направлены на расширение политического спектра российского общества, представляющего интересы различных социальных слоев населения, и усиление активности политических партий, не представленных в Государственной Думе<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> Там же.

<sup>33</sup> Цит. по: Чижков С.Л. Русская правовая и политическая мысль. М.: Летний сад, 2013. С. 245.

<sup>34</sup> Исаев И.А. Государство как тотальность: Гегель // История государства и права. 2015. № 10. С. 7–13.

<sup>35</sup> Стенограмма.

<sup>36</sup> Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / отв. ред. канд. юрид. наук А.А. Вешняков. М.: Объединенная редакция МВД России, 2007. С. 121.

<sup>37</sup> Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации / отв. ред. А.А. Клишас, В.Н. Плигин. М.: Федеральное Собрание, 2013. С. 57–58.



В 2013 г. начался второй этап модернизации, а именно работа по реализации предложения Президента РФ, прозвучавшего в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г., о возвращении к смешанной системе выборов в Государственную Думу по партийным спискам и по одномандатным округам с целью обеспечения равного доступа всех политических партий к участию в выборах. Результатом длительной работы стал Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Предложенные Президентом РФ изменения порядка и процедуры проведения выборов в Государственную Думу явились началом процессов по формированию новой политической структуры гражданского общества, его возрастающей политической активности, и проявлением ответственного отношения к конституционному принципу суверенного и непосредственного народовластия.

Нововведения были призваны обеспечить максимальную прозрачность избирательного процесса, исключить споры по процедурным вопросам, включая статус наблюдения, в частности снять возможное давление на наблюдателей и установить строгий процессуальный порядок удаления наблюдателей с участков.

В совокупности такое правовое регулирование, включая развитие принципа гласности избирательного процесса, содействует повышению доверия общества к демократическим процедурам<sup>38</sup>.

Системный анализ позволяет сделать вывод, что кажущаяся на первый взгляд иллюзорная непоследовательность процесса совершенствования норм избирательного законодательства в отдельные исторические моменты на самом деле имела стратегическую задачу обеспечения суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, что подтверждается итогами анализа состояния российского законодательства, проведенного нами в 2013–2015 гг.

Вместе с тем естественным является и то, что правовое регулирование, оформляющее политические процессы, остается наиболее острым предметом критики, так как оно направлено на определение правил в драматичной области — борьбе за власть. Любая имеющая власть группа стремится найти способ сохранения властных полномочий, таким образом меняя регулирование, чтобы оно отвечало указанной задаче. Именно в этом моменте и проявляется, как ни в каком другом, возможный кризис легитимности самого избирательного законодательства и, как следствие, кризис создаваемого политического порядка, который ведет к разрушению социального механизма. Поэтому при работе над нормативным материалом в указанной сфере крайне важно для носителей власти понимать пределы возможных «позитивных» для них изменений для того, чтобы баланс легитимности не был нарушен. Право должно давать полную возможность конкурентного пути смены власти без кардинального изменения государственной структуры.

## Литература

1. Арановский К.В. Разделение властей как условие конституционной демократии / К.В. Арановский // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 6. С. 16–21.
2. Белоновский В.Н. Избирательное право: общая часть : учебно-методический комплекс / В.Н. Белоновский. Москва : Изд. центр ЕАОИ. 2008. 266 с.
3. Горлачев Р.Ю. Взаимодействие институтов конституционного строя с институтами избирательного права / Р.Ю. Горлачев // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 6. С. 30–35.
4. Джангириян Ж.Д. Роль легитимной власти в создании правового государства / Ж.Д. Джангириян // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 12–18.
5. Исаев И.А. Государство как тотальность: Гегель / И.А. Исаев // История государства и права. 2015. № 10. С. 7–13.
6. Кененова И.П. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях : учебное пособие / И.П. Кененова, А.А. Троицкая, Д.Г. Шустров. Москва : КРАСАНД, 2015. 720 с.
7. Комарова В.В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей / В.В. Комарова // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 36–46.

<sup>38</sup> Паньшин Д.И. Классификация субъектов реализации принципа гласности в избирательном процессе в условиях современного конституционного правопорядка // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 3. С. 45–48.



8. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // ответственный редактор А.А. Вешняков. Москва : Объединенная редакция МВД России, 2007. 864 с.
9. Панышин Д.И. Классификация субъектов реализации принципа гласности в избирательном процессе в условиях современного конституционного правопорядка / Д.И. Панышин // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 3. С. 45–48.
10. Парламентское право России : монография / А.И. Абрамова, В.А. Витушкин, Н.А. Власенко [и др.] ; под редакцией Т.Я. Хабриевой. Москва : Издание Государственной Думы, 2013. 400 с.
11. Плигин В.Н. Гарантии права быть избранным как фактор легитимности власти / В.Н. Плигин, Я.Д. Авилов // Государство и право. 2020. № 1. С. 62–71.
12. Плигин В.Н. Легитимность государственной власти и право : доклад / В.Н. Плигин // ИГП РАН. 2017. URL: <http://www.igpran.ru/newsall/4278/> (дата обращения: 06.05.2020).
13. Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы : учебно-методический комплекс / руководитель авторского коллектива и ответственный редактор С.А. Авакьян. Москва : Юстицинформ, 2015. 680 с.
14. Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации / ответственные редакторы А.А. Клишас, В.Н. Плигин. Москва : Федеральное Собрание, 2013. 140 с.
15. Савоськин А.В. Контрольная функция Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации / А.В. Савоськин // Вестник Челябинского государственного университета. 2007. С. 18–26.
16. Садовникова Г.Д. Избирательное законодательство в Российской Федерации: этапы становления и тенденции развития / Г.Д. Садовникова // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 1. С. 45–53.
17. Синцов Г.В. Конституционные гарантии активного избирательного права в Российской Федерации / Г.В. Синцов // Гражданин и право. 2016. № 3. С. 92–95.
18. Скифус С.В. Теоретический аспект изучения процесса легитимации государственной власти в Российской Федерации на современном этапе развития / С.В. Скифус // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 3. С. 13–15.
19. Современные проблемы организации публичной власти : монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова [и др.] ; руководитель авторского коллектива и ответственный редактор С.А. Авакьян. Москва : Юстицинформ, 2014. 596 с.
20. Тонков Е.Е. Доверие населения к государству — необходимое условие эффективного противодействия преступности / Е.Е. Тонков // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия : Философия. Социология. Право. 2007. № 8. С. 139–149.
21. Фомичева О.А. Механизм осуществления контрольной власти парламентом / О.А. Фомичева // Lex russica (Русский закон). 2017. № 4. С. 52–60.
22. Чижков С.Л. Русская правовая и политическая мысль / С.Л. Чижков. Москва : Летний сад, 2013. 720 с.
23. Чиркин В.Е. Законодательная власть / В.Е. Чиркин. Москва : Норма, 2008. 336 с.

Вы можете самостоятельно в режиме реального времени получать информацию о статусе статей, направленных для опубликования в ИГ «Юрист». Для этого необходимо отправить с вашего электронного адреса письмо на [autor-rg@lawinfo.ru](mailto:autor-rg@lawinfo.ru), в теме письма должна быть указана только фамилия, без имени, отчества и др. Обращаем ваше внимание, что адрес для запроса статуса статей отличается от контактного электронного адреса редакции.

Каждый автор может узнать статус только своих статей, направив запрос со своего электронного адреса.

В случае возникновения проблем с получением информации просим обращаться в редакцию по телефону: 8 (495) 953-91-08 или по e-mail: [avtor@lawinfo.ru](mailto:avtor@lawinfo.ru)



## Правовой механизм реализации национальных проектов\*

**П**роектная модель управления возникла в рамках концепции «нового государственного управления» (хотя некоторые считают первоисточником еще советские управленческие проекты 1930-х годов). Дальнейшее развитие этой концепции, связанное с широким применением информационно-коммуникационных технологий (далее — ИКТ), привело к формулированию сетевой модели управления, предполагающей вовлечение в процесс принятия решений максимально широкого круга негосударственных субъектов. Такое вовлечение рассматривается как важный фактор обеспечения качества принимаемых решений в государственном управлении. Одновременно возникает необходимость в четкой формулировке целей и предполагаемых результатов государственной деятельности.

Вследствие ориентации государственного управления большинства развитых и развивающихся стран, включая государства ОСЭР, на достижение конкретных результатов в последние годы в них был осуществлен в той или иной степени переход от процессной деятельности в рамках устойчивой иерархической структуры к проектной работе с формулированием четких целей и сроков ее реализации, а также был произведен аутсорсинг части традиционных государственных функций.

Россия в начале 2000-х годов активно занималась административной и другими реформами параллельно со всем миром. Благодаря этому идеи проектно-ориентированного государственного управления знакомы и российскому законодательству, и правоприменительной практике. Накоплен собственный опыт использования программно-целевых методов.

В литературе проанализированы этапы внедрения управления по результатам в России<sup>1</sup>. Так, уже принятый в 1995 г. Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах



**ТАЛАПИНА ЭЛЬВИРА ВЛАДИМИРОВНА**, главный научный сотрудник лаборатории анализа правоприменительной практики в экономике Российской Федерации Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, доктор юридических наук  
talapina@mail.ru

**TALAPINA ELVIRA V.**  
Chief Research Scientist of the Laboratory of Analysis of Law Enforcement Practice in the Economy of the Russian Federation of the Plekhanov Russian University of Economics  
LL.D.



социально-экономического развития Российской Федерации»<sup>2</sup> заложил основные требования к инструментам управления по результатам на уровне стратегического управления (в части планирования). Первый этап внедрения управления по результатам связан с принципами нового государственного управления в рамках программных документов 2003–2005 гг. Сюда можно отнести и реформу государственной службы с внедрением результативности профессиональной служебной деятельности, и государственные задания, и недолгую практику ДРОНДов (докладов о результатах и основных направлениях деятельности), которые не были напрямую связаны с бюджетным планированием.

В рамках второго этапа проводилась работа по таким направлениям, как обеспечение соответствия нормативной правовой базы действующей системе инструментов и механизмов управления по результатам, обеспечение связи планирования, мониторинга и оценки достижения результатов с планированием, контролем за использованием и оценкой использования ресурсов, определение целевых ориентиров социально-экономического развития.

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова»

<sup>1</sup> Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В., Клочкова Е.Н. Потенциал и инструментарий государственного управления по результатам // Государственное управление в поисках результативности. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2016. С. 8–15.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 20 июня 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».



В настоящее время реализуется третий этап, связанный с формированием единой концепции дальнейшего развития проектно-ориентированного государственного управления, в том числе в плане оформления правового механизма реализации национальных проектов. К сожалению, до сих пор такая концепция не оформлена, что можно продемонстрировать на примере Национальной программы «Цифровая экономика»<sup>3</sup>.

Во-первых, в нормативном осмыслении и понимании национальных проектов отсутствует основательный теоретико-правовой подход. Так, Федеральный проект «Нормативное регулирование цифровой среды» разбит на ряд разрозненных мер. Например, с одной стороны, говорится о принятии отдельных нормативных актов (стимулирование цифровой экономики, цифровое взаимодействие бизнеса и власти), что укладывается в традиционное правовое регулирование, с другой стороны, предлагаются экспериментальные правовые режимы (регуляторные песочницы). Порядок осуществления экспериментов не установлен и может значительно отклоняться от основ сложившегося правового регулирования. Думается, что заложенная двойственность отражает чересчур утилитарное отношение к обеспечительной функции права, получается, что право должно подстраиваться под сиюминутные нужды, а это умаляет его гарантирующую роль.

Во-вторых, Федеральным проектом «Нормативное регулирование цифровой среды» принятие концепций предусмотрено к 30 декабря 2024 г. (речь идет, в частности, о концепции комплексного правового регулирования отношений, возникающих в связи с развитием цифровой экономики). До этого времени, как предполагается, будут одобрены все основные законодательные акты по вопросам цифровой экономики, что противоречит логике законотворчества — ведь сначала принимается концепция, а затем, на ее основе — законы.

В-третьих, в подходах к использованию цифровых технологий наблюдается метание между европейской и англосаксонской моделями (иными словами, эксперты говорят о том, что они лучше знают, а не о том, что больше подходит для России).

Например, в отношении персональных данных — является ли их защита фундаментальным правом человека или же стоит признать «право собственности» на них? Программа не дает четкой ориентации и в этом смысле не способствует четкой реализации, поскольку направление движения не определено.

Проанализированный зарубежный опыт дает основания утверждать, что внедрение проектно-ориентированного управления происходит на ясной сформированной правовой основе, а реализация проектов укладывается либо в существующую систему, либо предполагает изменения и новшества. При этом в любом случае правоприменители располагают легальными основаниями для своих действий. В российском законодательстве до сих пор не дана четкая правовая оценка национальным проектам, не определено их место в правовой системе, и это является существенным ограничителем для их реализации. Национальные проекты не интегрированы с госпрограммами и бюджетным законодательством. Все это не привносит ясности, усложняет финансирование и контроль.

Напомним, что проектный подход заключается прежде всего в проектировании — выборе целей и приоритетов, формировании проектов и лишь затем — в проектно-методической организации деятельности, иначе говоря — в управлении проектами<sup>4</sup>. Суть проектного управления — в ином распределении задач и ресурсов, требующемся для достижения нетипичной цели. Именно поэтому проектное государственное управление мы относим к инновациям. Правовое обеспечение реализации национальных проектов имеет собственное значение, и его системному оформлению стоит уделить внимание. Представим свои соображения по этому поводу.

1. Правовой механизм реализации национальных проектов должен учитывать свойственную проектно-управлению конвергенцию публично-го и частного права — начиная с того, что базой служит проектный менеджмент, применяемый бизнесом, а государственное управление в этом случае ориентируется на те же международные стандарты, терминологию, подходы, что и частный сектор. Некоторые государства, например Германия, Фран-

<sup>3</sup> Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7).

<sup>4</sup> Чаркина Е.С. Развитие проектного подхода в системе государственного управления: методология, опыт, проблемы : науч. доклад. М. : ИЭ РАН, 2017. С. 7.



ция, Великобритания, Австралия, активно внедряют в систему нормативно-правового регулирования проектного управления национальные стандарты в области управления проектами. При этом национальные стандарты концентрируют мировой опыт в области управления проектами. В частности, стандарт Института управления проектами в США (PMI) — *Ansi Pmi Pmbok (Project Management Body of Knowledge) Guide — 2004 Edition* представлен в «Руководстве к своду знаний по управлению проектами»<sup>5</sup>. В данном Руководстве собраны процессы и области знаний по управлению проектами. Выделяется девять направлений: управление содержанием; управление интеграцией; управление стоимостью; управление временем; управление качеством; управление коммуникациями; управление персоналом; управление рисками; управление контрактами проекта.

Сказанное подвигает к переосмыслению иерархии правовых актов, использованию инструментов мягкого права, что было немыслимо для традиционного государственного управления. Любопытный разворот содержит французская государственная программа — *Action publique 2022*, которая призвана заново разработать модель реализации государственной политики, в том числе опираясь на рычаги цифровых технологий и инновационной деятельности. Запущенная правительством 13 октября 2017 г. Программа управляется комитетом, состоящим из 34 членов — экономистов, квалифицированных работников публичного и частного секторов.

В докладе этого комитета (*Rapport du Comité Action Publique 2022 — Juin 2018*<sup>6</sup>) предлагается отойти от культуры нормы, регламентирующей любое решение, с тем чтобы позволить сотрудникам принимать соответствующие решения в каждом конкретном случае. Это является важным изменением и не должно привести к предоставлению услуг в зависимости от доброжелательности того или иного служащего. Правила поведения (кодексы) и апостериорный контроль уменьшат этот риск. Это также потребует переосмыслить основы законотворчества.

В российских условиях трудно представить, что отказ от строгой регламентации управленче-

ских решений принесет инновационную пользу, а не приведет к всплеску коррупции. Тем не менее правовые основания принятия решений в государственном управлении давно нуждаются в переосмыслении.

2. В Великобритании создано Управление инфраструктуры и проектов (*The Infrastructure and Projects Authority*), которое является Правительственным экспертным центром по вопросам инфраструктуры и крупных проектов. Характерной чертой деятельности данного Управления является активное изучение и обобщение опыта проектного управления в частном секторе. Обобщая лучшие практики и адаптируя их к нуждам государственного сектора, IPA рекомендует учитывать следующие принципы передовой практики<sup>7</sup>.

Во-первых, иметь в виду, что поведение и культура столь же важны, как и процесс. Существует ряд общих черт среди руководителей проекта, которые могут привести к неправильному поведению и решениям по крупным проектам, таким как наличие слепого обязательства добиться успеха без сбалансированной перспективы. Успех проекта также зависит от позитивного поведения. Инвестиции в отношения между руководителями проектов, организациями и поставщиками поощряют совместное принятие решений и решение проблем.

Во-вторых, важно уделять пристальное внимание проектам, даже когда дела идут хорошо. Для этого требуется правильный баланс формирования духа оптимизма в команде и защита от потенциала самоуспокоенности или опровержения.

В-третьих, проекты во всех секторах нуждаются в большем внимании к повышению технической сложности. Сбои интеграции сложных систем могут возникнуть в конце жизненного цикла проекта, но условия для успеха должны быть установлены в самом начале.

Сказанное убеждает в необходимости активного взаимодействия с бизнес-структурами и ассоциациями, хорошей институциональной организации с необходимой координацией. Только так могут быть сформированы лучшие практики и адаптированы к нуждам государственного сектора. Но при этом корпоративная культура и нормы не должны заменить

<sup>5</sup> Руководство к своду знаний по управлению проектами. URL: <http://pmpractice.ru/knowledgebase/normative/>

<sup>6</sup> URL: [https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/rapport\\_cap22\\_vdef.pdf](https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/rapport_cap22_vdef.pdf)

<sup>7</sup> URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/817654/IPA\\_AR\\_MajorProjects2018-19\\_web.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/817654/IPA_AR_MajorProjects2018-19_web.pdf)



государственные, этот тонкий баланс должен быть соблюден. В нормативном плане создание любых институций должно проводиться на легальной основе.

3. Привлечение бизнеса к реализации нацпроектов — отдельное направление для нормативной проработки. Что будет служить основанием — ГЧП, какой-либо договор? Как должно приниматься такое управленческое решение, на основании каких критериев? Если это будет происходить субъективно и ситуационно, разовьется коррупция, и нацпроекты станут очередным ее каналом.

Опыт Малайзии<sup>8</sup> показывает, что взаимодействие с бизнесом эффективно уже на первых этапах определения приоритетов. Специальная правительственная структура — PEMANDU организовала выездные сессии правительства. Стратегическое руководство предполагает определение и согласование приоритетов со всеми ключевыми заинтересованными сторонами. Это начальная точка, которая закладывает основу программных преобразований. Результаты опросов общественного мнения обсуждались на нескольких выездных совещаниях кабинета министров, что привело к разработке ключевых национальных областей и приоритетов, подлежащих преобразованиям.

В качестве второго шага организованы лаборатории, в которых различные группы заинтересованных сторон объединяются, чтобы экспериментировать с новыми способами работы. Лаборатории обычно проходят от шести до девяти недель с обязательством достижения конкретных результатов в определенные сроки. В них нет иерархии, они свели воедино представителей государства, частного сектора и гражданского общества. Лаборатории посредством мозгового штурма дали голос рядовым чиновникам и сотрудникам, что позволило найти оригинальные решения.

Это доказывает, что потенциал бизнеса должен активно использоваться. Отдельное внимание стоит уделять публичной отчетности и информированию населения о ходе реализации проектов.

4. Существующие системные проблемы государственного управления и его регулирования препятствуют созданию механизма реализации

нацпроектов. В условиях, когда нет закрепленных критериев качества государственного управления (что могло бы быть сделано в федеральном законе об обеспечении качества государственного управления<sup>9</sup>), непонятно, откуда берутся цели нацпроектов и как оценивать степень их достижения. Критерии результативности и эффективности осуществления государственных функций необходимы для создания прочной базы государственного управления, связанного обязательствами по отношению к гражданам государства.

Кроме того, практически все страны демонстрируют институциональный подход с созданием контролируемой правительством и обществом структуры. Так, во Франции с ноября 2017 г. созданы два органа — Межминистерская дирекция публичной (государственной) трансформации (DITP) и Межминистерская дирекция цифровых технологий и государственных ИКТ (DINSIC), которые совместно заняты государственно-цифровой трансформацией<sup>10</sup>. Это явно демонстрирует ставку именно на цифровые технологии в сочетании с проектным управлением.

5. Необходима детальная проработка планов, буквально пошаговая и поминутная. Например, в Малайзии динамика KPI по каждому министерству отслеживалась и сообщалась в онлайн-режиме министру еженедельно. В свою очередь, премьер-министр имеет полное представление обо всех KPI и способен обеспечить немедленную обратную связь. Еженедельная отчетность означает, что существует высокая степень срочности решения любых проблем на своевременной основе, так же как и любая задержка будет замечена. Кроме того, каждые шесть месяцев проводилась сессия по обзору результативности с участием премьер-министра, министра, руководителя программы преобразований и PEMANDU. Как утверждает, это создало дополнительное чувство срочности, целенаправленности и дисциплины действий по обеспечению плана, реализуемого от федерального уровня штатов до уровня местных агентств.

Таким образом, реализация национального проекта требует особого оперативного режима работы не только исполнителей, но и руководства.

<sup>8</sup> URL: <https://www.worldbank.org/en/country/malaysia/publication/driving-performance-from-the-center-malaysias-experience-with-pemandu>

<sup>9</sup> Южаков В.Н., Талапина Э.В., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.А. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2020.

<sup>10</sup> URL: <https://www.modernisation.gouv.fr/#>



6. Наконец, проектный подход к государственному управлению не имеет смысла внедрять в условиях отсутствия диалога власти с гражданами и бизнес-сообществом, неактивного гражданского общества. Поскольку проекты меняют ориентированность управления — не столько вертикаль сверху вниз, сколько сбор идей снизу вверх, горизонтальное обсуждение и затем реализация (частично свер-

ху вниз), это «переворачивает» государственную структуру, которая, в свою очередь, должна быть к этому готова. К примеру, по итогам социологического опроса оказалось, что 77% французских государственных служащих готовы к переменам. Именно поэтому программные документы Французской Республики подчеркивают, что служащие любого уровня сами могут быть авторами инновационных идей.

### Литература

1. Чаркина Е.С. Развитие проектного подхода в системе государственного управления: методология, опыт, проблемы : научный доклад / Е.С. Чаркина. Москва : ИЭ РАН, 2017. 53 с.
2. Южаков В.Н. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления / В.Н. Южаков, Э.В. Талапина, Е.И. Добролюбова, Ю.А. Тихомиров. Москва : Дело ; РАНХиГС, 2020. 150 с.
3. Южаков В.Н. Потенциал и инструментарий государственного управления по результатам / В.Н. Южаков, Е.И. Добролюбова, О.В. Александров, Е.Н. Клочкова // Государственное управление в поисках результативности. Москва : Дело ; РАНХиГС, 2016. 270 с.

## НОВОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

### **Актуализирован порядок организации экспериментов по применению новых подходов к организации федеральной государственной гражданской службы и обеспечению деятельности федеральных государственных гражданских служащих**

Эксперименты проводятся, в том числе, в целях:

- апробации и внедрения современных технологий управления и стимулирования профессиональной служебной деятельности федеральных государственных гражданских служащих;
- совершенствования оплаты труда и регламентации деятельности гражданских служащих;
- оптимизации структуры и штатной численности федерального государственного органа либо территориального органа федерального государственного органа;
- апробации методов осуществления кадровой работы с использованием информационно-коммуникационных технологий;
- апробации дистанционной формы осуществления гражданскими служащими профессиональной служебной деятельности.

Эксперимент проводится в федеральном государственном органе (федеральных государственных органах), его самостоятельном структурном подразделении либо в территориальном органе федерального государственного органа в соответствии с утвержденным планом-графиком, в 20-дневный срок со дня издания акта Президента РФ или Правительства РФ о проведении эксперимента.

Признан утратившим силу Указ Президента РФ от 6 июня 2007 г. № 722, которым было утверждено ранее применявшееся положение о порядке проведения экспериментов в ходе реализации федеральных программ развития федеральной государственной гражданской службы, с внесенными в него изменениями.

См.: Указ Президента РФ от 31.08.2020 № 536 «Об утверждении Положения о порядке организации экспериментов, направленных на развитие федеральной государственной гражданской службы»



## Место негосударственных правозащитных организаций в системе субъектов общественного контроля как основа модернизации концепции правозащиты: теоретико-правовые аспекты

Сегодня одним из эффективных механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина является институт общественного контроля. Этот институт получил законодательное закрепление в 2014 г. с принятием Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Закон № 212-ФЗ). Общественный контроль — это не только важнейший институт, который обеспечивает гражданам объективную возможность для проведения оценки деятельности органов публичной власти, но и способствует вовлечению граждан в различные процессы, связанные с защитой прав человека и гражданина.

На сегодняшний день институт общественного контроля не в полной мере выполняет задачи, поставленные перед ним. Одной из причин, сдерживающих достижение высоких показателей эффективности данного института, является недостаточная правовая регламентация субъектов общественного контроля<sup>2</sup>. Так, анализ ст. 9 Закона № 212-ФЗ позволяет прийти к выводу о том, что наиболее активные структуры гражданского общества не получили статуса субъектов общественного контроля. Соответственно, перечень субъектов общественного контроля в Российской Федерации носит открытый характер.

Особое внимание среди субъектов общественного контроля сегодня занимают общественные правозащитные организации, поскольку их деятельность создает реальный механизм защиты прав и свобод человека и гражданина как следствие оперативного реагирования на факт нарушения декларированных на конституционном уровне прав человека. Кроме того, они могут по итогам своей деятельности исполнять своего рода функции реального субъекта общественного контроля, способного значительно улучшить и укрепить осно-



**ЧУПИЛКИН ЮРИЙ БОРИСОВИЧ**,  
доцент кафедры процессуального права  
Южно-Российского института управления —  
филиала Российской академии народного  
хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации  
(ЮРИУ РАНХиГС),  
кандидат юридических наук, доцент  
chupilkin@rambler.ru

**CHUPILKIN YURIY B.**  
Associate Professor of the Department  
of Procedural Law of the South-Russian  
Institute of Management of the Russian  
Presidential Academy of National Economy  
and Public Administration (RANEPA)  
PhD (Law), Associate Professor



**БЛОХИН ЮРИЙ ИВАНОВИЧ**,  
доцент кафедры уголовно-правовых  
дисциплин Южно-Российского института  
управления — филиала Российской  
академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте  
Российской Федерации (ЮРИУ РАНХиГС),  
кандидат юридических наук, доцент  
avtor@lawinfo.ru

**BLOKHIN YURIY I.**  
Associate Professor of the Department  
of Criminal and Legal Disciplines of the South  
Russian Institute of Management —  
Branch of the Russian Presidential Academy  
of National Economy and Public  
Administration (RANEPA), PhD (Law)  
Associate Professor



**ЯРОВАЯ СВЕТЛАНА АЛЕКСЕЕВНА**,  
аспирант кафедры процессуального права  
Южно-Российского института управления —  
филиала Российской академии народного  
хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации»  
(ЮРИУ РАНХиГС)  
avtor@lawinfo.ru

**YAROVAYA SVETLANA A.**  
Postgraduate Student of the Department  
of Procedural Law of the South-Russian  
Institute of Management  
of the Russian Presidential  
Academy of National Economy  
and Public Administration  
(RANEPA)



<sup>1</sup> Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

<sup>2</sup> В свое время на это указывал Ю.И. Блохин в своем отзыве на законопроект Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ». См.: Законопроект «Об основах общественного контроля в РФ» не лишен ряда спорных моментов // Парламентская газета. 2014. 18 марта. URL: <https://www.pnp.ru/opinions/2014/03/18/yuriy-blokhin-zakonoproekt-ob-osnovakh-obshhestvennogo-kontrolya-v-rf-nelishen-gyada-spornykh-momentov.html> (дата обращения: 01.06.2020).



вы демократии посредством повышения значимости гражданского общества как фундаментальной основы его нормального функционирования.

В специализированной литературе по поводу активной позиции общественных организаций, а также иных негосударственных некоммерческих организаций в своих научных трудах высказывались В.В. Гриб<sup>3</sup>, Е.В. Киричек<sup>4</sup>, Е.С. Шугрина<sup>5</sup>. Обобщенно их позицию по данному вопросу можно обозначить следующим образом: довольно большой пласт некоммерческих организаций, являющихся социально ориентированными, которые заявляют о себе с уверенностью, могли бы самостоятельно выступать инициатором общественного контроля. Соответственно, они могли бы проводить общественную экспертизу и общественную проверку.

Для понимания места правозащитных организаций в иерархии субъектов, наделенных правом на проведение мероприятий по общественному контролю, изучим ст. 9 Закона № 212-ФЗ. Итак, законодатель структурно ст. 9 исследуемого законодательного акта разделил на две части. Соответственно, субъекты общественного контроля в зависимости от своего статуса делятся на две группы. Причем следует отметить, что по своему положению это две неравные группы.

Буквальное толкование ч. 1 ст. 9 Закона № 212-ФЗ позволяет сделать вывод, что закрепленные в ней субъекты наделяются однозначно статусом «субъекта общественного контроля». В отношении них законодатель использует формулировку «являются». Из этого следует, что указанные в ней органы без каких-либо оговорок и изъятий относятся к субъектам, имеющим право в силу своего статуса и полномочий на постоянной основе проводить мероприятия в рамках общественного контроля. Итак, законодатель к ним относит общественные палаты различного уровня — федерального, регионального, включая общественные палаты муниципальных образований. К ним относятся и общественные советы, которые создаются при исполнительных органах власти федерального уровня, а также общественные советы,

функционирующие при органах власти региона, реализующие полномочия в сфере законодательной и исполнительной власти.

Нельзя не согласиться с позицией В.В. Гриба, по мнению которого указанные в ч. 1 ст. 9 Закона № 212-ФЗ субъекты общественного контроля являются основными. Это также подтверждается еще и тем, что данные субъекты наделены как правовой, так и организационной самостоятельностью<sup>6</sup>.

Хотя закон официально такого деления не проводит, однако анализ ч. 2 ст. 9 данного акта позволяет прийти к выводу, что все-таки предполагается подобное разделение. В данной норме содержится положение, в силу которого для целей осуществления общественного контроля «могут создаваться» в порядке и в случаях, которые предусматриваются действующим законодательством, следующие субъекты: общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля, а также иные организационные структуры общественного контроля.

Таким образом, изучение положений норм ч. 1 и ч. 2 ст. 9 Закона № 212-ФЗ позволяет выявить различие в правовом статусе двух групп субъектов общественного контроля, обозначенных выше.

Буквальное толкование изучаемого законодательного акта позволяет сделать вывод, что в первую группу структурно включаются те субъекты, деятельность которых по проведению мероприятий контроля не находится в зависимости ни от каких условий или же обстоятельств. Вместе с тем о субъектах второй группы такого нельзя сказать, так как их как создание, так и вовлечение в процедуры общественного контроля находится в прямой зависимости от волеизъявления основных субъектов.

Можно согласиться с позицией В.В. Гриба, который именовал вторую группу производными субъектами, т.е. или формируемые основными субъектами, или же привлекаемые последними для целей осуществления мероприятий, предусмотренных общественным контролем<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Гриб В.В. Актуальные проблемы нормативного закрепления системы субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 13–16.

<sup>4</sup> Киричек Е.В. Общественный контроль в России: некоторые теоретико-методологические особенности и проблемы законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 43–46.

<sup>5</sup> Шугрина Е.С. Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 19–24.

<sup>6</sup> Гриб В.В. Актуальные проблемы нормативного закрепления системы субъектов общественного контроля в Российской Федерации.

<sup>7</sup> Гриб В.В. Общественный контроль : учебник. М. : Юрист, 2017. С. 656.



Однако указанные в ст. 9 структуры гражданского общества охватываются общим понятием — «субъекты общественного контроля», как это конструктивно вытекает из наименования ст. 9 исследуемого законодательного акта.

Изучение ст. 9 Закона № 212-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что такой важнейший элемент гражданского общества, как общественные объединения, куда структурно относятся и правозащитные организации, не указываются в исследуемой норме права в качестве самостоятельного субъекта, наделяемого полномочиями на проведение проверочных мероприятий в рамках процедур, предусмотренных институтом общественного контроля.

На основании вышеизложенного возникает вполне закономерный вопрос о правовом статусе общественных объединений, а также о том, какая роль в системе субъектов контроля отводится базовым законодательным актом, регулирующим отношения в сфере общественного контроля, общественным объединениям. Вместе с тем общественные объединения, так же как и граждане, — это составной элемент гражданского общества, их деятельность является основным импульсом в работе механизма общественного контроля.

Обратимся к ст. 3 Закона № 212-ФЗ, в п. 1 которой закрепляется, что граждане наделяются правом на участие в общественном контроле или лично, или же в составе как общественных объединений, так и негосударственных некоммерческих организаций. Таким образом, положения ст. 3 Закона № 212-ФЗ закрепляют право общественных объединений на участие в общественном контроле. За общественными объединениями, а также иными негосударственными некоммерческими организациями на законодательном уровне закрепляется статус организаторов следующих форм общественного контроля: общественных обсуждений и общественного мониторинга. Кроме того, законодатель наделяет их правом на участие в осуществлении иных форм общественного контроля, предусмотренных Законом об общественном контроле (п. 5 ст. 3 Закона № 212-ФЗ).

Из вышеизложенного можно сделать однозначный вывод, что наделение общественных объединений, включая негосударственные некоммерческие

организации, соответствующими полномочиями по организации как общественного мониторинга, так и общественного обсуждения автоматически ставит их в число независимых от самостоятельных субъектов общественного контроля. При наличии таких законодательных формулировок, применимых к общественным объединениям и иным негосударственными некоммерческим организациям, можно вполне обоснованно говорить о внесении изменений в ч. 1 ст. 9 Закона № 212-ФЗ, закрепив легально их правовой статус среди основных субъектов общественного контроля.

В подтверждение необходимости внесения таких изменений в акт федерального порядка дополнительно приведем следующие доводы, а также проанализируем деятельность негосударственных некоммерческих организаций, занимающихся вопросами имплементации механизма общественного контроля в правозащитные механизмы как одной из современных и действенных методик защиты прав человека

Еще раз обратим внимание на п. 1 ст. 3 Закона № 212-ФЗ, где гражданам предоставляется право в составе общественных объединений, и также иных негосударственных некоммерческих организаций принимать участие в мероприятиях по общественному контролю. Руководствуясь буквальным толкованием данного положения, можно сделать вполне логичный вывод о том, что любое общественное объединение, созданное на территории Российской Федерации и зарегистрированное в предусмотренном законом порядке, наделяется правом на участие в мероприятиях общественного контроля.

Сегодня активно на территории Российской Федерации, согласно официальным данным Министерства юстиции Российской Федерации, функционируют 60 880 некоммерческих организаций, образованных в организационно-правовой форме общественных объединений<sup>8</sup>.

Установить точное количество общественных объединений, относящихся к категории негосударственных правозащитных организаций, на сегодняшний день не представляется возможным.

Вместе с тем стоит отметить, что список наиболее известных правозащитных организаций можно найти на сайте Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Среди них обо-

<sup>8</sup> Информационный портал Министерства юстиции «Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях». URL: <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> (дата обращения: 01.06.2020).



значены: Комитет «За гражданские права», Фонд «В защиту прав заключенных», Общероссийское общественное движение «За права человека», Комитет «Гражданское содействие», Международное сообщество «Мемориал», «Комитет против пыток», Московская Хельсинкская группа, «Россия без пыток» и иные правозащитные организации.

Также стоит отметить правозащитные организации, который не вошли в перечень организаций, размещенных на официальном сайте Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Среди них можно выделить следующие правозащитные организации: Общественная правозащитная организация «Гражданский контроль», Международная правозащитная группа «Агора», Российская неправительственная организация «Московское бюро по правам человека» и иные правозащитные организации.

Отметим, что деятельность в рамках упорядочивания списка правозащитных организаций находится только в начальной стадии.

Вместе с тем именно негосударственные общественные объединения — это действительно те субъекты, которые могут не только эффективно, но и оперативно реагировать посредством использования средств и методов общественного контроля на факты нарушения прав и свобод человека в различных сферах общественных отношений.

Таким образом, негосударственные правозащитные организации, функционирующие сегодня в России, имеют различные механизмы легального характера, оказывающие влияние на процессы, происходящие в обществе. Одним из таких механизмов является общественный контроль.

Стоит отметить, что в 2019 г. Ассоциацией по содействию защите прав человека «Центр прав человека» был разработан проект «Коалиция правозащитных организаций в поддержку системы общественного контроля». Заявка в Фонд президентских грантов была подана 25 ноября 2019 г. № 20-1-004750. Данный проект не получил поддержку. Вместе с тем необходимо сказать, что сама попытка разработать «коалицию правозащитных организаций по поддержке развития общественного контроля» является важным шагом в повышении места правозащитных организаций в системе субъектов, наделенных полномочиями на проведе-

ние мероприятий, предусмотренных общественным контролем.

Важно отметить, правозащитные организации, которые занимают активные позиции в данном вопросе, среди которых Московская Хельсинкская группа, «Южный правозащитный центр» (Краснодар), «Человек и Закон» (Марий Эл), Правозащитная группа «Гражданин и Армия», а также еще более десяти правозащитных некоммерческих организаций. Эти правозащитные организации свои усилия объединили для расширения как сфер, так и географии применения методик общественного контроля, а также вовлечения граждан для осуществления контроля за деятельностью органов государственной власти представителями общественности.

Таким образом, в рамках этого проекта Коалицией предлагались мероприятия по внедрению в повседневную практику института общественного контроля, сделав его не только эффективным, но и доступным и понятным для любых категорий граждан независимо от уровня профессиональной подготовки в области юридических познаний, желающих принимать активное участие в общественном контроле. Именно широкое участие граждан — это залог успешной институционализации общественного контроля и, как следствие, улучшения в целом ситуации по соблюдению в государстве прав человека<sup>9</sup>. Такая цель может быть достигнута исключительно только посредством проведения совместных коалиционных действий как граждан, так и организаций, которые заинтересованы в совершенствовании институтов государства.

Проводя анализ проекта «Коалиция правозащитных организаций в поддержку системы общественного контроля», стоит особое внимание обратить на место и роль в системе институционализации общественного контроля в институты гражданского общества такого объединения, как Ассоциация по содействию защите прав человека «Центр прав человека», выполняющего функции координатора не только рассмотренного выше проекта, но и в целом деятельности по развитию системы общественного контроля.

Отметим, что Ассоциация по содействию защите прав человека «Центр прав человека» при официальной поддержке со стороны Московской Хельсинкской группы была создана в 2006 г. Миссия Ассоциа-

<sup>9</sup> Карастелев В.Е. Институционализация общественного контроля в системе правосудия и правоохранительной деятельности в современной России : автореф. дис. ...канд. полит. наук. М., 2015. С. 18.



ции — постепенное развитие и повышение эффективности института общественного контроля за деятельностью органов публичной власти.

«Центр прав человека» участвует также в разработке инструментария и методик, ориентированных на улучшение координационных действий общественных организаций и граждан. Кроме того, Ассоциация не только организует, но и принимает непосредственное участие в кампаниях общественного контроля, по их результатам с представителями власти совместно обсуждает пути улучшения сложившейся ситуации, а также активно поддерживает различные инициативы и проекты, ориентированные на развитие системы общественного контроля.

Подводя итог исследованию, необходимо отметить, что сегодня созданы все предпосылки для перехода российского правозащитного движения на совершенно новый уровень — уровень использования средств и методов общественного контроля, а также вовлечения более широких масс граждан в мероприятия по общественному контролю.

Вместе с тем переход на новый уровень реализации концепции правозащиты невозможен без внесения корректировок в Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В связи с этим предлагаем предложения по совершенствованию правового статуса общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Необходимость наделения общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, куда структурно относятся и правозащитные организации, на законодательном уровне статусом субъекта общественного контроля подтверждается также ролью правозащитных организаций в процессе принятия властных решений. Приведем примеры.

Так, в 1996 г. Московская Хельсинкская группа стояла у истоков разработки Указа Президента РФ, который осуществлял правовое регулирование вопросов деятельности такого органа, как Комиссия по правам человека при Президенте РФ, которая в 2004 г. преобразована в Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека.

Особое внимание следует уделить правозащитной работе Международного историко-просветительского, правозащитного и благотворительно-

го общества «Мемориал». ПЦ «Мемориал» в период первой чеченской кампании был официальным организатором на территории Республики Чечни в зоне вооруженного конфликта наблюдательной миссии правозащитных организаций. По результатам их деятельности в зоне конфликта были написаны доклады. Данные, указанные в докладах ПЦ «Мемориал», использовались в работе ООН. Так, доклад Генерального секретаря ООН E/CN.4/1996/13 от 26 марта 1996 г.) «Положение в области прав человека в Чеченской Республике РФ» в своей структуре содержит целый ряд ссылок на доклады ПЦ «Мемориал».

На практике существует еще множество иных примеров участия правозащитных организаций в принятии управленческих решений. В работе были указаны наиболее исторически значимые. Таким образом, деятельность правозащитных организаций, осуществляющих правореализацию функций общественного контроля, позволяет действительно наиболее качественно и эффективно проводить сам контроль, делая его максимально приближенным к решению проблем, объективно существующих в сфере защиты прав человека и гражданина. А добиться высоких показателей такой деятельности можно только посредством закрепления правового статуса негосударственных правозащитных организаций среди субъектов, наделенных правом на проведение общественного контроля.

Все это говорит о необходимости закрепления за общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями статуса субъектов общественного контроля, поставив их на одну позицию с указанными в п. 1 ст. 9 Закона № 212-ФЗ субъектами.

Итак, необходимо внести дополнения в ст. 9 Закона № 212-ФЗ, которая осуществляет регулирование системы субъектов общественного контроля. В связи с вышеизложенным необходимо ч. 1 ст. 9 дополнить еще одним основным субъектом общественного контроля, а именно «общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации». Это предложение вытекает из положений норм ст. 3 Закона № 212-ФЗ, где общественным объединениям предоставляется самостоятельное право организовывать такие формы общественного контроля, как общественный мониторинг и общественное обсуждение. Предоставление со стороны законодателя им таких



правомочий ставит их автоматически в один ряд с основными субъектами общественного контроля. Дополнительно о необходимости внесения подобных изменений свидетельствует и практика работы правозащитных организаций, ориентированная на развитие и совершенствование института общественного контроля, а определение на уровне закона их правового статуса позволит существенно расширить масштабы их деятельности, а также повысить эффективность проводимых ими мероприятий.

Резюмируя все вышесказанное и указывая на необходимость дальнейшего совершенствования субъектного состава общественного контроля, нельзя не согласиться с позицией Т.Н. Михеевой: от того, кем осуществляется общественный контроль, в прямой зависимости находится не только эффективность этого института, но и качество решения тех задач, которые на него возлагаются<sup>10</sup>. Все это еще раз подчеркивает актуальность и практическую значимость изменений, предлагаемых авторами статьи.

#### Литература

1. Блохин И.Ю. Законопроект «Об основах общественного контроля в РФ» не лишен ряда спорных моментов / И.Ю. Блохин // Парламентская газета. 2014. 18 марта.
2. Гриб В.В. Актуальные проблемы нормативного закрепления системы субъектов общественного контроля в Российской Федерации / В.В. Гриб // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 13–16.
3. Гриб В.В. Общественный контроль : учебник / В.В. Гриб. Москва : Юрист, 2017. 656 с.
4. Карастелев В.Е. Институционализация общественного контроля в системе правосудия и правоохранительной деятельности в современной России : автореферат диссертации кандидата политических наук / В.Е. Карастелев. Москва, 2015. 18 с.
5. Киричек Е.В. Общественный контроль в России: некоторые теоретико-методологические особенности и проблемы законодательного регулирования / Е.В. Киричек // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 43–46.
6. Михеева Т.Н. О правовом регулировании общественного контроля в субъектах Российской Федерации / Т.Н. Михеева // Вестник Марийского государственного университета. Серия: Исторические науки. Юридические науки. 2016. Т. 2. № 1 (5). С. 73–78.
7. Шугрина Е.С. Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации / Е.С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 19–24.

<sup>10</sup> Михеева Т.Н. О правовом регулировании общественного контроля в субъектах Российской Федерации // Вестник Марийского государственного университета. Серия: Исторические науки. Юридические науки. 2016. № 1 (5). С. 73–77.

### Уважаемые авторы!

Просим вас тщательно проверять перед отправлением в редакцию общую орфографию статей, а также правильность написания соответствующих юридических терминов, соблюдение правил научного цитирования и наличие необходимой информации.

Обращаем ваше внимание на то, что автор несет личную ответственность за оригинальность текста, а также за достоверность приведенных данных и точность цитируемых текстов.



## Проблемы и перспективы развития правозащитной деятельности в Российской Федерации

**Р**азвитие современного общества напрямую зависит от состояния, уровня защищенности и гарантий в области прав и свобод человека и отношения к данной задаче общественности, органов государственной власти и местного самоуправления.

За последний период в Российской Федерации создана основательная система правозащиты, которая состоит из двух групп, из двух крупных блоков: это государственная правозащита и общественная правозащита, установившие неразрывную взаимосвязь друг с другом.

Государственную правозащиту представляют многие органы власти — это прокуратура, суд, это и ведомственный контроль, который осуществляют следственные и правоохранительные органы. Но среди всех самым молодым и перспективным и эффективным институтом стал институт уполномоченного по правам человека.

Данный институт в последнее время является серьезной экспертной площадкой, где можно обсуждать самые насущные проблемы, формировать систему определенных и конкретных действий с различными структурами и ведомствами, общественностью, осуществлять поиск эффективных технологий в практике правозащитной деятельности.

Говоря о проблемах развития Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации как об основном государственном правозащитном институте, надо прежде всего сделать акцент на правовую основу деятельности данного органа.

Институт омбудсмена в Российской Федерации является одним из самых новых органов в системе государственной власти и в силу своей молодости и молодости демократии в нашей стране он не может быть прототипом омбудсмена, существующего во многих странах мира.

Опираясь на международный опыт, мы видим, что в странах с демократическим устройством институт омбудсмена закреплен на уровне основного закона. В Конституции Российской Федерации норма об Уполномоченном носит отсылочный ха-



**АРСАНАЛИЕВ ВАЛИ АМИНОВИЧ**,  
руководитель Аппарата —  
исполнительный директор  
Дагестанского регионального отделения  
Общероссийской общественной  
организации  
«Ассоциация юристов России»,  
магистрант Юридического института  
Дагестанского государственного  
университета  
arsl95@mail.ru

**ARSANALIEV VALI A.**  
Head of the Administrative Office —  
Chief Operations Officer of the Dagestan  
Regional Branch of the All-Russian  
Non-Governmental Organisation  
Association of Lawyers of Russia  
Graduate Student of the Law  
Institute of the Dagestan  
State University



актер, что говорит о необходимости дополнить Конституцию специальной нормой, которая будет посвящена Уполномоченному по правам человека. Данное закрепление подчеркнуло бы статус Уполномоченного как института демократического общества.

Говоря о месте и роли законодательного закрепления должности омбудсмена в субъектах Российской Федерации, можно определить несколько групп по признаку их закрепления в конституции или в уставе региона.

Так, в первую группу можно отнести субъекты нашей страны, в которых омбудсмену в Конституции либо в Уставе определена отдельная статья, со специализированным названием. Вторая группа — это те регионы, в которых норма об омбудсмене закреплена в главе, которая полностью посвящена правам и свободам человека. Третья группа — субъекты, где такое закрепление присутствует только в контексте деятельности законодательного органа субъекта. К четвертой же группе относятся регионы, в которых упоминание про омбудсмена закреплено в основном законе или уставах путем закрепления права законодательной инициативы. Это показывает, что уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации,



назначение которых происходит в соответствии с региональным законом, имеют различные функциональные возможности и обязанности, что в итоге не позволяет реализовывать им весь спектр правозащитной деятельности.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации ограничен в праве законодательной инициативы, так как он не входит в перечень субъектов, обладающих правом законодательной инициативы согласно Конституции.

Предоставленная законом<sup>1</sup> возможность федеральному омбудсмену обращаться к субъектам, обладающим правом законодательной инициативы, с предложениями, касающимися вопросов защиты прав и свобод человека и гражданина, которые они рассматривают по своему усмотрению без каких-либо обязательств, является недостаточной.

Соответствующие поправки необходимо внести в Конституцию Российской Федерации, тем самым расширив круг субъектов, обладающих правом законодательной инициативы. Либо увеличить участие федерального омбудсмена в законотворческом процессе путем внесения дополнений в регламент работы комитетов Совета Федерации и Государственной Думы.

Актуальным остается вопрос взаимодействия региональных уполномоченных по правам человека с судами. Необходимо отметить, что на основании Ежегодных докладов омбудсменов можно сделать вывод, что часть поступающих к уполномоченному по правам человека в субъекте обращений — это жалобы граждан на нарушение их прав на справедливое судебное разбирательство.

В связи с этим необходимо отметить, что Кодекс об административном судопроизводстве предоставляет возможность омбудсмену субъекта обращаться в суд с административным иском заявлением о признании незаконными решений, действий или бездействия органов государственной власти и должностных лиц в целях защиты прав, свобод и законных интересов граждан или неопределенного круга лиц<sup>2</sup>.

Однако случаи и основания такого обращения должны предусматриваться нормами федераль-

ных законов, которые на сегодняшний день не приняты. Согласно действующему гражданско-процессуальному законодательству, региональный уполномоченный может лишь разъяснить заявителям порядок обжалования судебных актов.

В ряде регионов формой взаимодействия уполномоченного с судебной властью является его обращение в квалификационную коллегия судей в рамках Федерального закона от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации».

Так, жалобы и сообщения, содержащие сведения о совершении судьей дисциплинарного проступка, поступившие в квалификационную коллегия судей от органов и должностных лиц, а также от граждан, проверяются ею самостоятельно либо направляются для проверки председателю соответствующего суда<sup>3</sup>.

Следует отдельно указать на возможность предоставления региональным уполномоченным своего заключения по факту нарушения прав человека и гражданина. Однако на практике такая форма взаимодействия допускается только при наличии запроса судебного органа, иначе указанные действия будут расцениваться как вмешательство в судебную деятельность.

Тем не менее наиболее распространенными на практике формами взаимодействия регионально уполномоченного с судебной властью являются обмен информацией, аналитическими и справочными документами, проведение обобщения судебной практики по наиболее актуальным проблемам на основании поступивших омбудсмену жалоб (и все? Других форм взаимодействия нет?)

Региональная практика некоторых омбудсменов также показывает, что при случаях грубого нарушения прав и законных интересов человека и гражданина, а также если имеют место быть массовые нарушения, то сотрудники аппарата омбудсмена, оформив доверенность от заявителя, принимают участие в судебном процессе, но не как сотрудники аппарата уполномоченного по правам человека, а как третьи лица.

Есть случаи, когда и регионального омбудсмена граждане указывают в качестве третьего лица,

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. от 24.03.2020), п. 4 ст. 218 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», п. 2 ст. 22 // СПС «КонсультантПлюс».



не заявляющегося самостоятельно. Хотя данная ситуация со стороны законодательства вызывает спорные моменты, но суды в некоторых случаях допускают такое участие уполномоченного.

Таким образом, можно сделать вывод, что большую часть существующих проблем в данной сфере можно было бы решить предоставлением омбудсмену на федеральном законодательном уровне права на участие в гражданском судопроизводстве, в частности на обращение в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, чьи права были нарушены действиями (бездействием) государственных органов, их должностных лиц.

В 2016 г. в ходе направленных федеральным омбудсменом своим региональным коллегам рекомендаций по пересмотру и доработке законов субъекта о деятельности омбудсмена 32 региона России воспользовались этим и внесли поправки в действующее законодательство о своей деятельности<sup>4</sup>.

Федеральным законом от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» были внесены изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>5</sup>, которые были направлены на корректировку статуса региональных уполномоченных.

Благодаря внесенным изменениям статус деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации был закреплен на федеральном уровне.

В частности, принятие данных поправок привело к возможности региональных омбудсменов реагировать на нарушения прав граждан с жалобой на действие территориальных органов, управление деятельностью которых осуществляется правительством страны.

Но такая возможность граждан обращаться с жалобой к уполномоченному на действия терри-

ториальных органов, закрепленная на федеральном уровне, не предусматривала механизма такого взаимодействия между органом власти и омбудсменом.

Единственной формой регулирования такого взаимодействия в регионах стала практика заключения соглашения о сотрудничестве между ними.

Вопросы рассмотрения жалоб граждан на действие территориальных органов, подотчетных Президенту Российской Федерации, остались за рамками принятых дополнений в закон. Так, данная проблема в регионах решается путем тех же соглашений, что заключаются с территориальными органами, однако правовой подоплеку такие соглашения не имеют и при обращении омбудсмена по восстановлению нарушенных прав восстановить права возможно только по отдельным категориям жалоб<sup>6</sup>.

Региональные уполномоченные по правам человека могут осуществлять защиту прав граждан только в отношении региональной власти, т.е. по территориальному принципу формирования данного института.

В случаях нарушения прав граждан в другом регионе омбудсмену необходимо, ссылаясь на межрегиональное сотрудничество, обращаться к коллеге — уполномоченному в том регионе, в котором это нарушение произошло, что в итоге увеличивает время рассмотрения жалобы и затягивает бюрократический процесс.

Следует в федеральный конституционный закон внести норму, позволяющую региональному уполномоченному напрямую обращаться в органы, где были нарушены права и законные интересы заявителя.

В соответствии с законом<sup>7</sup> уполномоченного отсутствуют властные полномочия. Характер таких ситуаций прослеживается в органах власти, где после Ежегодного доклада о деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте выносятся постановления с рекомендациями по устранению либо по реализации ряда мер для восстановления или предотвращения нарушения прав гражд-

<sup>4</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год. С. 212 // СПС «Консультант-Плюс».

<sup>5</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Страх Р.И. Проблемы и перспективы дальнейшего развития института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации // Молодой ученый. 2018. № 19. С. 323–327.

<sup>7</sup> Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».



дан, которые принимаются органами только к сведению.

Закрепление рекомендаций по формам реагирования на федеральном уровне, а также установление уголовной ответственности за злостные нарушения со стороны органов государственной власти и иных лиц рекомендаций и предложений уполномоченного по устранению объектов, ущемляющих или нарушающих права граждан, позволило бы относиться к предложениям омбудсмена более ответственно, тем самым придав авторитет ему и его деятельности.

Одним из приоритетных направлений деятельности региональных уполномоченных по правам человека является взаимодействие с некоммерческими организациями правозащитной направленности.

Такие организации в ряде случаев имеют существенные преимущества перед государственными и муниципальными учреждениями, когда при решении вопроса требуется нестандартный либо индивидуальный подход, в том числе через механизмы общественной экспертизы и общественного контроля, способствуя прозрачности и эффективности работы органов власти.

Проведенный анализ деятельности общественных организаций, осуществляющих правозащитную деятельность на территории Российской Федерации, позволяет выявить и ряд проблем, требующих обсуждения и решения:

— несовершенство механизмов государственной поддержки некоммерческих организаций, что

сказывается на эффективности в решении социально-экономических проблем;

— слабая материально-техническая база некоммерческих организаций, в результате чего возрастает риск злоупотреблений правами человека, когда человек может стать источником недобросовестного обогащения со стороны отдельных представителей некоммерческого сектора;

— нестабильность финансирования и связанная с ним нехватка в некоммерческих организациях квалифицированных специалистов по вопросам обеспечения и защиты прав человека;

— отсутствие системы образования и поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций для дальнейшего выхода на рынок социальных услуг;

— неготовность многих некоммерческих организаций к регулярной работе.

Для дальнейшего развития института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и повышения уровня правозащитной деятельности на всей территории страны необходимо усилить ответственность за вмешательство в деятельность уполномоченного, а также за воспрепятствование его законной деятельности с целью повлиять на принимаемые им решения.

Для создания единой системы государственной правозащиты на территории всей страны требуется дальнейшее совершенствование на федеральном и региональном уровне законов о деятельности института уполномоченного по правам человека.

#### Литература

1. Страх Р.И. Проблемы и перспективы дальнейшего развития института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации / Р.И. Страх // Молодой ученый. 2018. № 19. С. 323–327.

Для оформления заказа на приобретение одного и/или нескольких печатных экземпляров журнала с опубликованной статьей просим вас при получении уведомления о включении вашей статьи в содержание журнала обратиться в авторский отдел по телефону: 8 (495) 953-91-08, или по электронной почте: [avtor@lawinfo.ru](mailto:avtor@lawinfo.ru)



# Внедоговорная ответственность за причинение вреда автономными техническими средствами: обзор основных подходов\*

## I. Введение

Автономные технические средства (АТС)<sup>1</sup> стремительно проникают в общественное пространство, по степени универсальности применения и влияния на социальный уклад их можно сравнить с технологиями предыдущих промышленных революций<sup>2</sup>. Они обладают высоким потенциалом использования в критически важных сферах (например, в здравоохранении, транспорте и экономике). Целесообразно выводить различные виды АТС на рынок при условии, что алгоритм действует безопаснее и эффективнее, чем среднестатистический человек в аналогичной сфере деятельности<sup>3</sup>.

Имеются разные прогнозы относительного того, насколько безопасными могут стать те или иные процессы в результате автоматизации. Например, в экспертном сообществе существует устойчивое мнение, что использование беспилотных транспортных средств может существенно снизить количество человеческих ошибок<sup>4</sup>. В то же время именно человеческий фактор в подавляющем большинстве случаев является причиной дорожно-транспортных происшествий<sup>5</sup>. Учитывая, что в результате ДТП на российских дорогах только в 2019 г. погибли 16,9 тыс. человек<sup>6</sup>, разработка и внедрение беспилотных транспортных средств вызывает все больший интерес не только у производителей и потенциальных покупателей, но и у государства.



**КУТЕЙНИКОВ  
ДМИТРИЙ ЛЕОНИДОВИЧ,**  
доцент кафедры конституционного  
и муниципального права  
Московского государственного  
юридического университета  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических наук  
kuteynikov@me.com

**KUTEYNIKOV DMITRIY L.**  
Associate Professor of the Department  
of Constitutional and Municipal Law  
of the Kutafin Moscow State  
Law University (MSAL)  
PhD (Law)



**ИЖАЕВ  
ОСМАН АЛИКОВИЧ,**  
консультант юридического отдела  
Московской городской  
избирательной комиссии,  
кандидат юридических наук  
izhaev.osman@gmail.com

**IZHAEV OSMAN A.**  
Consultant at the Legal Department  
of the Moscow City Electoral Commission  
PhD (Law)

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16193.

<sup>1</sup> Примечание: в настоящей работе под термином «автономное техническое средство» понимается реальная или виртуальная сущность, в которую интегрирован компьютерный алгоритм, способный воспринимать окружающую среду, анализировать полученную из нее информацию и на этой основе принимать рациональные решения с разной степенью автономности. См.: Кутейников Д.Л., Ижаев О.А., Зенин С.С., Лебедев В.А. Киберфизические, кибербиологические и искусственные когнитивные системы: сущность и юридические свойства // Российское право: образование, практика, наука. 2019. № 3. С. 78.

<sup>2</sup> См. подробно: Кутейников Д.Л., Ижаев О.А., Лебедев В.А., Зенин С.С. Теоретико-правовые основы трансформации общественных отношений в условиях промышленных революций // Проблемы права. 2018. № 5. С. 7–16.

<sup>3</sup> Geistfeld M. A Roadmap for Autonomous Vehicles: State Tort Liability, Automobile Insurance, and Federal Safety Regulation // California Law Review. 2017. Vol. 105:1611. P. 1650–1654.

<sup>4</sup> Использование ИИ позволит снизить смертность на дорогах // Цифровая экономика. URL: <https://www.comnews.ru/digital-economy/content/120683/2019-07-08/ispolzovanie-ii-pozvolit-snizit-smertnost-na-dorogah> (дата обращения: 04.07.2020).

<sup>5</sup> В частности, по информации Агентства безопасности дорожного движения США, 94 процента серьезных аварий на дорогах этой страны происходят из-за человеческого фактора. См.: Automated Vehicles for Safety // National Highway Traffic Safety Administration URL: <https://www.nhtsa.gov/technology-innovation/automated-vehicles-safety> (дата обращения: 25.06.2020).

<sup>6</sup> Показатели состояния безопасности дорожного движения // Официальный сайт Госавтоинспекции. URL: <http://stat.gibdd.ru/> (дата обращения: 04.07.2020).



Несмотря на оптимистичные прогнозы, очевидным является и то, что происшествия, при которых действия АТС будут приводить к причинению вреда третьим лицам, неизбежны. Указанное обстоятельство актуализирует вопрос об эффективности и справедливости юридической ответственности, установленной в действующем российском правовом порядке. В частности, являются ли устоявшиеся в праве подходы к регулированию ответственности адекватными особенностям таких правоотношений либо требуется их существенное переосмысление.

## II. Англо-американская и континентальная правовые системы

Деликтное право имеет долгую историю развития, в ходе которой юристы разрабатывали и совершенствовали различные подходы к внедоговорной ответственности за правонарушения, повлекшие причинение вреда. Так, общими основаниями ответственности в англо-американской правовой системе являются умышленные правонарушения, неосторожные правонарушения и правонарушения в рамках строгой ответственности<sup>7</sup>. В то же время в континентальной правовой системе обязательства возникают в рамках виновной ответственности, строгой ответственности и ответственности за других лиц<sup>8</sup>. Виновная ответственность в континентальной системе является более объемной категорией, чем в англо-американской, поскольку она уже включает в себя и умышленные (намеренный наезд на человека и т.д.) и неосторожные правонарушения (причинение вреда несоблюдением правил дорожного движения). В англо-американской системе, напротив, строгая ответственность (производство товара с недостатком и т.д.) имеет более широкое значение, поскольку ответственность за других лиц, которая в континентальной системе является самостоятельным основанием ответственности, также возлагается в рамках указанной модели.

Авторами в настоящей статье изучаются обобщенные подходы к установлению ответственности, наиболее применимые в отечественном праве к отношениям, возникающим вследствие причинения вреда с участием АТС. Таковыми, на



**ЛЕБЕДЕВ ВАЛЕРИАН АЛЕКСЕЕВИЧ**, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор lebedev\_va@bk.ru

**LEBEDEV VALERIAN A.**  
Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
LL.D., Professor



**ЗЕНИН СЕРГЕЙ СЕРГЕЕВИЧ**, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), ведущий научный сотрудник кафедры теории государства и права, конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета (национальный исследовательский университет), кандидат юридических наук, доцент zeninsergei@mail.ru

**ZENIN SERGEY S.**  
Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL) Leading Research Scientist of the Department of Theory of State and Law, Constitutional and Administrative Law of the South Ural State University (National Research University)  
PhD (Law), Associate Professor



наш взгляд, являются виновная ответственность, субсидиарная ответственность и строгая ответственность. Они отражают различные концептуальные подходы к установлению ответственности и одновременно охватывают весь спектр общественных отношений в данной сфере. Представляется целесообразным рассмотреть, каким образом будет устанавливаться ответственность в рамках каждого из указанных подходов, с тем чтобы выявить их преимущества и недостатки.

## III. Виновная ответственность

Виновная ответственность предполагает, что основным фактором, определяющим ответствен-

<sup>7</sup> Tort // Cornell Law School. URL: <https://www.law.cornell.edu/wex/tort> (дата обращения: 04.07.2020).

<sup>8</sup> Principles of European Tort Law / D.F. Busnelli, G. Comandé and others. Austria: Springer, Vienna, 2005. P. 2–6.



ную сторону, является наличие вины. Виновная ответственность возлагается как при наличии умысла, так и в случае неосторожности. При этом владелец АТС не является единственным лицом, потенциально несущим ответственность, последняя может быть в равной степени возложена на владельца, производителя и оператора АТС, подерживающего его работу.

Преимуществом такого подхода считается то, что ответственными могут быть признаны любые субъекты, вина которых установлена<sup>9</sup>. Ответственность возлагается на справедливых условиях, никто не будет возражать, что в случае наличия вины соответствующий субъект должен нести ответственность. Указанное предполагает гибкость нормативного правового регулирования, поскольку отсутствует заранее определенный и исчерпывающий круг ответственных субъектов. Представляется, что такой подход является благоприятным прежде всего для производителей и операторов АТС в связи с тем, что отличается отсутствием строгих ограничительных норм, которые могли бы тормозить развитие индустрии высоких технологий.

В научной литературе имеется предложение, продиктованное желанием создать стимулирующие условия для данного сектора, применять ответственность за неосторожные правонарушения в тех случаях, когда производитель может доказать, что конкретный вид АТС безопаснее разумного человека, действующего в аналогичной сфере<sup>10</sup>. Вместе с тем для признания субъекта ответственным за допущенную неосторожность необходимо определить стандарт разумного поведения. Когда речь идет о человеке, то сравнивается поведение в целом с принципом разумного поведения человека. Инициатор самой идеи полагает целесообразным сравнивать АТС не с человеком, а с другим среднестатистическим АТС. И если АТС при причинении вреда действовал, как любой другой корректный АТС, тогда применяются правила ответственности за неосторожность и, следовательно, необходимо установление виновного субъекта. Вместе с тем представляется трудновыполнимой задачей определение стан-

дарта разумного поведения АТС, поскольку в зависимости от многочисленных технических характеристик АТС могут существенно отличаться друг от друга<sup>11</sup>.

Применение виновной ответственности имеет и ряд существенных недостатков. Так, она опирается на принцип предсказуемости: чем более непредсказуемыми будут обстоятельства причинения вреда, тем сложнее будет привлечь пользователя или разработчика к ответственности. Данный принцип используется при определении круга потенциальных истцов и объема возмещаемого ущерба.

Кроме того, АТС представляют собой сложный программно-аппаратный комплекс, состоящий из множества элементов, в разработке и обеспечении работы которого может принимать участие широкий круг субъектов. Можно себе представить, что организация, отвечающая за эксплуатацию плотины и выработку электроэнергии, в целях повышения операционной эффективности передает управление плотиной АТС. Она устанавливает большое количество датчиков по всей плотине, которые собирают данные о температуре, влажности, уровне воды и других показателях и отправляют их через сеть АТС. Последний постоянно отслеживает данные датчиков и изменяет в зависимости от этого расход воды. Тем временем АТС постоянно совершенствует сам себя, изучая показатели всех контролируемых датчиков, что позволяет производить наибольшее количество электроэнергии с наименьшими эксплуатационными расходами.

Представим, что однажды ночью АТС полностью открывает аварийные шлюзы и затапливает тысячу домов ниже по течению. В рамках расследования практически невозможно было бы установить причинно-следственную связь. Варианты могли бы включать в себя: ошибку в программном обеспечении или в обучении; дефект конструкции и/или производства датчиков; непредвиденные последствия от множественных вводных данных; ошибочную работу АТС, основанную на датчиках или удаленных данных; внешнее вмешательство, которое могло быть случайным или умышленным. При та-

<sup>9</sup> Turner J. Robot Rules. Regulating Artificial Intelligence. Switzerland : Palgrave Macmillan, Cham, 2019. P. 86–88.

<sup>10</sup> Abbott R. The Reasonable Computer: Disrupting the Paradigm of Tort Liability // The George Washington Law Review. 2018. Vol. 86:1. P. 1.

<sup>11</sup> Boghetti J-S. Civil Liability for Artificial Intelligence: What Should its Basis Be? // La Revue des Juristes de Sciences Po. 2019. № 17. P. 99.



ких обстоятельствах установить виновного субъекта и, следовательно, ответственную сторону будет довольно сложно.

На наш взгляд, потенциальный вред от применения модели безвиновной ответственности (невозможность восстановить права потерпевшего вследствие сложности установления виновного субъекта) превышает ожидаемую пользу (стимулирование развития отрасли инновационных технологий).

#### IV. Субсидиарная ответственность

Субсидиарная ответственность отходит от общего правила, что ответственность несет тот, кто причинил вред. Напротив, ответственность несет одно лицо за действия, совершенные другим. Как правило, она применяется в отношении действий несовершеннолетних, работников, а также агентов<sup>12</sup>. Для применения субсидиарной ответственности, во-первых, должны существовать отношения между субъектами, которые подпадают под определенные категории, например дети и родители, работник и работодатель, агент и принципал, во-вторых, противоправное деяние должно иметь место в рамках этих отношений.

При использовании субсидиарной ответственности в сфере использования АТС подразумевается, что последние обладают элементами правосубъектности и не воспринимаются как объекты<sup>13</sup>. В то время как виновная и строгая ответственность, как правило, квалифицируют АТС как объекты. При таких обстоятельствах АТС должны иметь определенные активы, в пределах которых они будут нести ответственность, и в случае их нехватки субсидиарная ответственность будет возлагаться на лицо, в чьих интересах они действовали. Стоит также отметить, что субсидиарная ответственность лучше приспособлена к случаям применения сильного искусственного интеллекта (АТС), который будет обладать высоким уровнем автономности и широкой сферой применения.

Тот факт, что субсидиарная ответственность обычно ограничивается определенной сферой деятельности агента, является как преимуществом, так и недостатком. Это означает, что не каждое действие АТС обязательно будет приписываться его владельцу или оператору, и в таких случаях может возник-

нуть пробел в правовом регулировании. Чем дальше АТС будут отклоняться от заданной сферы функционирования, тем больше вероятность возникновения сложностей с установлением ответственности. Представляется, что в краткосрочной и среднесрочной перспективе, когда АТС продолжат функционировать в узко ограниченных сферах, применение рассмотренного подхода менее актуально.

#### V. Строгая ответственность

Основная характеристика строгой ответственности заключается в том, что заранее определенный субъект несет ответственность за действия АТС вне зависимости от каких-либо обстоятельств, в том числе вины. Наиболее известными примерами строгой ответственности являются ответственность за причинение вреда в ходе осуществления деятельности, имеющей повышенную опасность для окружающих, а также вследствие недостатка товара. Последнее также называется ответственностью производителя, в рамках которой ответственность за причинение вреда несет производитель товара, имеющего недостаток. Существенным условием является наличие недостатка в товаре, который и привел к причинению вреда. При использовании источника повышенной опасности строгую ответственность несет его владелец, поскольку присущие указанным объектам конструктивные и иные особенности создают повышенный риск причинения вреда окружающим.

К преимуществам строгой ответственности можно отнести то, что существует предсказуемость в том, кто несет ответственность в случае каких-либо происшествий. Это особенно выгодно для потерпевших, потому что отсутствует необходимость в установлении виновной стороны. Так, при применении строгой ответственности к отношениям, возникшим вследствие затопления домов из вышеупомянутого в настоящей статье примера, причиненный вред в полном объеме должна была бы возместить компания, владеющая автономным техническим средством, установленным для управления плотиной. Таким образом, была бы преодолена проблема невозможности достоверного установления виновных субъектов. В то же время если бы компания доказала наличие недостатка

<sup>12</sup> Principles of European Tort Law. P. 262.

<sup>13</sup> Turner J. Op. cit. P. 99.



в товаре, то строгая ответственность была бы возложена на производителя. Следует отметить, что такой подход в большой мере способствует повышению требований безопасности к производству и эксплуатации АТС со стороны производителей и владельцев, поскольку они несут прямую ответственность за потенциально возможные случаи причинения вреда.

В Российской Федерации многие виды автономных технических средств (беспилотные транспортные средства, дроны, роботы-хирурги и т.д.) могут квалифицироваться как источники повышенной опасности, их применение — как деятельность, несущая повышенный риск для окружающих. Так, «источниками повышенной опасности следует считать определенные предметы материального мира (механизмы, устройства, автомашины и т.д.), проявляющие в процессе деятельности по их использованию (эксплуатации) вредоносность, не поддающуюся или не в полной мере поддающуюся контролю человека, в результате чего они создают опасность для окружающих»<sup>14</sup>. К таким случаям применяется положение гражданского законодательства о том, что юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих, обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего (п. 1 ст. 1079 ГК РФ). В случае если причиной вреда стал недостаток АТС, а также работы или услуги, связанной с обеспечением его функционирования, он подлежит возмещению продавцом или изготовителем товара, лицом, выполнившим работу или оказавшим услугу (исполнителем), независимо от их вины и от того, состоял потерпевший с ними в договорных отношениях или нет (ст. 1095 ГК РФ).

Таким образом, в Российской Федерации ответственность за причинение вреда с участием АТС возлагается по правилам строгой ответственности: либо на его владельца, либо на изготовителя, лица, оказавшего услугу, если имел место недостаток. Поддерживая такой подход, В.А. Лаптев указывает, что по общему правилу ответственность

должна возлагаться на владельца искусственного интеллекта (АТС). Также отмечается, что вторым ответственным лицом является разработчик (создатель) искусственного интеллекта, поскольку владелец не всегда влияет на его техническую работу<sup>15</sup>. При таком варианте ответственность возлагается в порядке ст. 1095 ГК РФ, в соответствии с которой обязательства возникают вследствие причинения вреда недостатками товаров, работ или услуг. Уязвимое место данной позиции усматривается в том, что порой обнаружение ретроспективно недостатка товара, работы или услуги, если речь идет о сложном АТС, может оказаться крайне трудной задачей<sup>16</sup>.

Положительно оценивая вышеизложенный подход в целом, нельзя игнорировать и отрицательные стороны строгой ответственности. В частности, принцип безусловной ответственности в целом не является гибким инструментом нормативного правового регулирования и тем самым не отражает всю многогранность общественных отношений в рассматриваемой сфере: широкий круг субъектов, различный их вклад в фактическую работу АТС, определенная степень самостоятельности АТС, сложность их технической конструкции и многие другие факторы. Несложно представить, что условия, при которых владелец АТС несет безусловную ответственность, не являются привлекательными для потенциальных покупателей, поскольку безопасное функционирование АТС в большинстве случаев будет зависеть не от них, и мало кто захочет нести столь высокий риск.

На наш взгляд, строгая ответственность является наиболее предпочтительным подходом. Однако в большинстве случаев ответственность целесообразнее возлагать не на владельцев, а на операторов, которые обеспечивают корректное функционирование АТС. Ведь именно эти субъекты, а не владельцы в наибольшей мере, как правило, влияют на фактическую работу АТС.

Обоснованным является предложение экспертов Европейской комиссии, изложенное в отчете «Ответственность за искусственный интеллект и другие развивающиеся цифровые технологии», суть которого в применении «принципа наиболь-

<sup>14</sup> Российское гражданское право : учебник : в 2 т. Т. 2 / отв. ред. Е.А. Суханов. 4-е изд. М. : Статут, 2016. С. 1121.

<sup>15</sup> Лаптев В.А. Понятие искусственного интеллекта и юридическая ответственность за его работу // Право. Журнал Высшей школы экономики. № 2. 2019. С. 91–92.

<sup>16</sup> Giuffrida I. Liability for AI Decision-Making: Some Legal and Ethical Considerations // Fordham Law Review. 2019. Vol. 88. Iss. 2. P. 446.



шего контроля за функционированием АТС»<sup>17</sup>. То есть строгая ответственность возлагается на лицо, которое в наибольшей степени контролирует работу АТС. В рамках данного подхода эксперты выделяют две группы операторов (потенциальных субъектов ответственности): «фронтенд-оператор» и «бэкенд-оператор». Под фронтенд-оператором понимается лицо, которое фактически управляет и получает выгоду от функционирования АТС. Бэкенд-оператор — лицо, постоянно обеспечивающее корректное функционирование АТС и предоставляющее необходимую поддержку.

В отечественном законодательстве более привычны понятия владелец и оператор, которые по своему смыслу коррелируют с терминами фронтенд-оператор и бэкенд-оператор. С этой точки зрения целесообразно ввести не новые юридические категории, а изменить подход к строгой ответственности таким образом, чтобы она возлагалась на владельца или оператора с учетом принципа фактического контроля. По причине сложности и автономности рассматриваемых технических средств ответственность, как правило, будет возлагаться на оператора (бэкенд-оператора). Конкретный владелец АТС (фронтенд-оператор) достаточно редко сможет непосредственно руководить их функционированием, ограничиваясь в основном постановкой конкретной цели (например, продать товар, доехать из точки А в точку Б). Обеспечивать их функционирование (техническое состояние, программное обеспечение, наборы данных и т.п.) будет именно оператор.

Применительно к ответственности за недостаток товара (работы или услуги) ее следует возлагать на соответствующее лицо, даже если недостаток выявлен после введения его в эксплуатацию, при условии соблюдения операторами правил использования. В некоторых случаях функционирование АТС будет осуществляться технологическими компаниями, которые одновременно могут являться производителями, операторами и владельцами.

## VI. Заключение

Рассмотрев различные подходы к установлению ответственности за причинение вреда с участием АТС, следует отметить следующее.

Применение виновной ответственности, т.е. ответственности, основанной на умысле или неосторожности, к правоотношениям, возникшим вследствие причинения АТС вреда третьим лицам, является нецелесообразным ввиду сложности достоверного установления виновной стороны. Чрезмерные риски ухода от ответственности виновных и, соответственно, потенциальные проблемы восстановления прав потерпевших превышают имеющиеся у данной модели преимущества.

Использование субсидиарной ответственности предполагает наличие у АТС элементов правосубъектности, а также присутствие определенных отношений с иными традиционными субъектами, в интересах которых они функционируют. Данный подход лучше применим к сильному искусственному интеллекту (АТС), сфера функционирования которого достаточно универсальна. В связи с тем что в краткосрочной и среднесрочной перспективе появление таких АТС не прогнозируется, данный подход к установлению ответственности в настоящее время не является востребованным.

Строгая ответственность представляется наиболее адекватным подходом к установлению ответственности за причинение АТС вреда. Вместе с тем необходимо изменение действующего подхода таким образом, чтобы при установлении виновной стороны учитывался принцип наибольшего контроля за функционированием АТС. Имплементация данного принципа в российский правопорядок приведет к тому, что ответственность будет возлагаться либо на оператора, либо на владельца АТС с учетом степени фактического контроля. В связи с тем что чаще всего именно оператор будет обладать большим контролем за работой АТС, ответственность не будет возлагаться по умолчанию на владельца, как это предусмотрено действующим законодательством. Указанное обстоятельство позволит смягчить недостаток строгой ответственности, который заключается в чрезмерной жесткости в определении виновной стороны, и тем самым будет применяться более сбалансированный подход, учитывающий интересы всех субъектов общественных отношений.

<sup>17</sup> Liability for artificial intelligence and other emerging digital technologies // European Commission URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupMeetingDoc&docid=36608> (дата обращения: 01.07.2020).

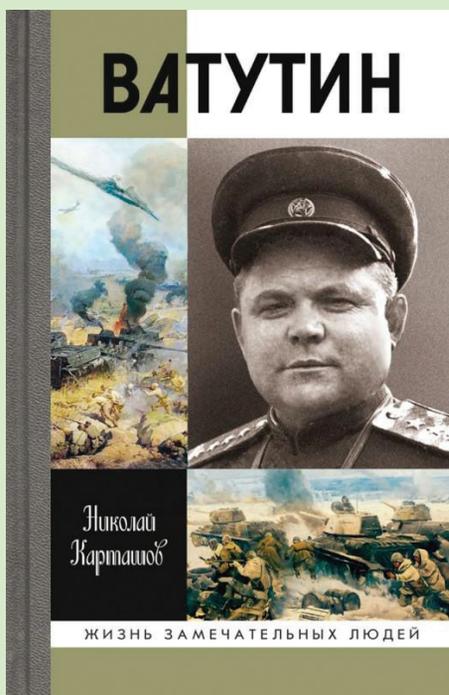


## Литература

1. Лаптев В.А. Понятие искусственного интеллекта и юридическая ответственность за его работу / В.А. Лаптев // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 2. С. 79–102.
2. Российское гражданское право. В 2 томах : учебник / ответственный редактор Е.А. Суханов. Т. 2: Обязательственное право / В.В. Витрянский [и др.]. 4-е изд., стереотип. Москва : Статут, 2016. 1206 с.

## References

3. Abbott R. The Reasonable Computer: Disrupting the Paradigm of Tort Liability / R. Abbott // The George Washington Law Review. 2018. Vol. 86. Iss. 1. 45 p.
4. Boghetti J-S. Civil Liability for Artificial Intelligence: What Should its Basis Be? / J-S. Boghetti // La Revue des Juristes de Sciences Po. 2019. Vol. 17. P. 94–102.
5. Geistfeld M. A Roadmap for Autonomous Vehicles: State Tort Liability, Automobile Insurance, and Federal Safety Regulation / M. Geistfeld // California Law Review. 2017. Vol. 105. P. 1611–1694.
6. Giuffrida I. Liability for AI Decision-Making: Some Legal and Ethical Considerations / I. Giuffrida // Fordham Law Review. 2019. Vol. 88. Iss. 2. Art. 3. P. 439–456.
7. Principles of European Tort Law. Text and Commentary / D.F. Busnelli, G. Comandé and others. Austria : Springer, Vienna, 2005. 282 p.
8. Turner J. Robot Rules. Regulating Artificial Intelligence / J. Turner. Switzerland : Palgrave Macmillan, Cham, 2019. 377 p.



## Шеф-редактор журнала «Человек и закон» стал финалистом конкурса «Книга года»

2 сентября в день открытия 33-й Московской международной книжной ярмарки состоялось торжественное награждение победителей ежегодного национального конкурса «Книга года».

В номинации «День Победы» дипломом финалиста награжден шеф-редактор журнала «Человек и закон» Николай Александрович Карташов за книгу «Ватутин».

С журнальным вариантом книги «Ватутин» можно ознакомиться в журнале «Человек и закон» № 2–10 за 2020 г.

Искренне поздравляем Николая Александровича с этим знаменательным событием и желаем творческого вдохновения и новых побед!



## Понятие, существенные условия и порядок заключения договора подряда

**Актуальность темы исследования.** В период существования глобальной административно-командной системы управления экономикой бывшего СССР, когда практически все поставки продукции и выполнение работ осуществлялись на основе плановых актов, потребности в особом регулировании отношений, связанных с поставками продукции и выполнением работ для удовлетворения государственных нужд, не было. Отказ от централизованного планирования материально-технического обеспечения субъектов хозяйствования, переход к рыночным методам регулирования экономических отношений вновь вызвали необходимость разработки специальных законодательных актов, которые бы учитывали специфику отношений по поводу удовлетворения государственных нужд.

В этой связи приобретает особую значимость разрешение важных для теории и практики гражданского права вопросов, находящихся в регулировании выполнения подрядных работ, в том числе для государственных нужд. Исходя из указанного, обозначена необходимость теоретического осмысления современного состояния правового регулирования договоров подряда посредством теоретико-правового исследования понятия, существенных условий и особенностей заключения договора подряда.

Важно учитывать, что в последние десятилетия ученые достаточно внимания уделяли проблеме правовой природы договора подряда, его существенным условиям, особенностям заключения, реализации и прекращения. В частности, отдельные аспекты этой проблематики изучали М.И. Брагинский, В.В. Витрянский, В.А. Белов, Ю.П. Лякутина, А.В. Никитин и др.

Однако следует отметить, что динамика современной жизни столь высока, а тенденции к сближению национальных правопорядков с учетом регионального (наднационального) и международного опыта столь активно проявляемы, что в анализируемой сфере возникают все новые проблемы и специфические ситуации, требующие теоретического и практического осмысления правовой природы подрядных отношений, в особенности с учетом интер-



**СЛАДКОВ  
СЕРГЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ,**  
заместитель генерального  
директора общества  
с ограниченной ответственностью  
«СпецГеоТрансПроект»  
Sergeysl@list.ru

**SLADKOV SERGEY V.**  
Deputy Chief Executive Officer  
of SpetsGeoTransProekt Limited  
Liability Company



национализации экономического взаимодействия участвующих в нем субъектов предпринимательской деятельности.

Таким образом, необходимость совершенствования теоретико-методологической конструкции договора подряда и подходов к эффективному применению норм права в сфере возникновения, реализации и прекращения подрядных отношений обуславливает актуальность выбранной темы исследования.

В качестве **цели исследования** обозначено теоретико-правовое осмысление специфики и основных элементов договора подряда, его существенных условий и порядка заключения.

Договор подряда — один из наиболее распространенных видов договорных взаимоотношений между субъектами права вне зависимости от их статуса. В зависимости от особенностей возникающих между сторонами взаимоотношений, договор подряда может заключаться между физическими лицами, между физическими и юридическими лицами либо между юридическими лицами, а также между любым из указанных субъектов и государством. Столь значительная представленность вариаций субъектного состава договора обусловлена и обширностью отношений, составляющих его предмет, — в рамках подрядных отношений могут выполняться различные виды работ и оказываться разнообразные услуги.



По общему правилу, согласно ст. 702 ГК РФ<sup>1</sup>, по договору подряда одна сторона (подрядчик) обязуется выполнить по заданию другой стороны (заказчика) определенную работу и сдать ее результат заказчику, а заказчик обязуется принять результат работы и оплатить его.

В то же время в рамках государственного контракта можно определить договор подряда для государственных нужд как договор, по которому одна сторона (подрядчик) обязуется на свой риск выполнить определенные работы по заданию другой стороны (государственного заказчика), а государственный заказчик обязуется принять и оплатить их или обеспечить их оплату.

Предложенное определение в целом соответствует понятию договора подряда, представленному в ч. 2 ст. 763 ГК РФ, где указано, что по государственному или муниципальному контракту на выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд подрядчик обязуется выполнить строительные, проектные и другие связанные со строительством и ремонтом объектов производственного и непроизводственного характера работы и передать их государственному или муниципальному заказчику, а государственный или муниципальный заказчик обязуется принять выполненные работы и оплатить их или обеспечить их оплату.

Помимо Гражданского кодекса РФ, заключение, исполнение и реализация государственных контрактов, в том числе договора подряда для государственных нужд, регламентируется нормами Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>2</sup>, Федерального закона от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»<sup>3</sup>.

Исходя из п. 2 ст. 763 ГК РФ, в содержание государственного или муниципального контракта входит обязанность подрядчика выполнить строительные, проектные и иные работы, которые связаны со строительством и ремонтом объектов производственного и непроизводственного

характера, и передать их государственному или муниципальному заказчику, а обязанность государственного или муниципального заказчика состоит в принятии выполненной работы и обеспечении ее оплаты.

По общему правилу как договор подряда между физическими лицами, физическими и юридическими лицами или юридическими лицами между собой, так и договор подряда для государственных нужд считается заключенным, когда между сторонами в надлежащей форме достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора. О достижении согласия между сторонами, а значит, и о заключении договора подряда будет свидетельствовать факт подписания указанного договора сторонами.

Регулирование взаимоотношений между заказчиком и подрядчиком осуществляется на основании требований гражданского законодательства Российской Федерации. В договоре должны быть четко регламентированы права и обязанности сторон, что позволит эффективно урегулировать взаимоотношения между ними.

Порядок заключения договора подряда существенно не отличается от порядка заключения других договоров. Процесс заключения договора состоит из двух стадий: предложение одной стороны о заключении договора (оферты) и принятие предложения (акцепта) второй стороной.

Способы заключения договора подряда определяются с учетом сложности, особенностей работ, возможностей конкурсного отбора подрядчиков и др., что особенно актуально для договоров подряда, реализуемых в рамках договора подряда для государственных или муниципальных нужд.

Соответственно, заключение договора подряда может производиться двумя путями в зависимости от правовой природы самого договора:

- 1) путем акцептирования предложения оферента в рамках свободного волеизъявления;
- 2) посредством заключения договора, обладающего признаками административного акта, в рамках заключения договора подряда для государственных и муниципальных нужд.

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 18.03.2019, с изм. от 28.04.2020) // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // СЗ РФ. 1994. № 34. Ст. 3540.



В первом случае стороны будущего договора, действуя в рамках свободного волеизъявления, согласовывают существенные условия договора подряда, детализируя его предмет, порядок осуществления расчетов и выполнения работ (предоставления услуг) и сроки. Специфика указанных условий зависит от типа самого договора. К примеру, необходимым условием договора бытового подряда является предоставление заказчику информации о предлагаемой работе (ст. 732 ГК РФ). Если вследствие неполноты или недостоверности полученной от подрядчика информации был заключен договор на выполнение работы, не обладающей свойствами, которые имел в виду заказчик, последний вправе требовать расторжения заключенного договора без оплаты выполненной работы, а также возмещения убытков. Указанное позволяет подтвердить приведенный выше тезис о том, что предмет договора (содержание работ или услуг, предоставляемых по договору подряда) является его существенным условием.

Что же касается договора подряда о выполнении работ (оказании услуг) для государственных или муниципальных нужд, то его заключение имеет свою специфику и может происходить путем прямых переговоров между сторонами. Как правило, при проведении прямых переговоров не предполагается конкурсного отбора подрядчика.

Обязательства по договорам на выполнение подрядных работ в рамках договора подряда для государственных нужд возникают на основании юридического состава: принятие административного акта — объявление результатов конкурса — заключение договора на выполнение подрядных работ для государственных нужд. Именно этот юридический состав и обуславливает определенные особенности как государственных контрактов в целом, так и договоров на выполнение подрядных работ для государственных нужд в частности. В конечном результате взаимоотношения сторон в этом обязательственном правоотношении регулируются договором на выполнение подрядных работ для государственных нужд, который ими заключен и является частноправовым началом.

Посредством прямых переговоров целесообразно заключать предварительный договор, согласно которому участники обязуются заключить договор подряда в будущем на условиях, предусмотренных предварительным договором. Соглас-

но ст. 429 ГК РФ, по предварительному договору стороны обязуются заключить в будущем договор о передаче имущества, выполнении работ или оказании услуг (основной договор) на условиях, предусмотренных предварительным договором.

Если одна из сторон без уважительных причин отказывается от заключения договора, то другая сторона вправе обратиться в суд с иском о возмещении причиненных убытков. Представляется, что уважительными причинами, которые позволяют отказаться от заключения договора подряда, являются обстоятельства непреодолимой силы, существенное изменение условий договора заказчиком, нецелесообразность или невозможность инвестирования средств в работу, другие подобные обстоятельства, если они обозначены в предварительном договоре.

Например, в рамках договора подряда для государственных или муниципальных нужд с целью обеспечения эффективного использования капитальных вложений, создания конкурентной среды для размещения заказов и заключения подрядных контрактов, повышения качества строительства, предотвращения экономически необоснованного завышения цен на строительную продукцию и сокращения сроков строительства объектов в России введена система проведения конкурсов (тендеров) в строительстве (ст. 765 ГК РФ).

Заключение договоров через тендерные торги создает условия для конкурсного отбора подрядчиков, обеспечения свободной конкуренции и соревнования между ними. Договоры подряда с проведением тендера должны заключаться прежде всего на работы, финансируемые за счет государственных средств.

В случае, если договор подряда заключается по результатам переговоров сторон, проект договора готовит какая-либо сторона в определенные по взаимной договоренности сроки и подает его второй стороне для подписания в двух подписанных ею экземплярах. На практике составление проекта договора подряда и представление его подрядчику зачастую является обязанностью подрядчика. Представляется целесообразным закрепить данное положение в качестве рекомендации, поскольку именно подрядчику лучше всего известны порядок и специфика выполнения работ.

В целом заключение договора подряда может осуществляться как составлением одного документа, так и путем обмена письмами, телеграмма-



ми, телефонограммами, подписанными стороной, которая их направила.

Кроме этого, в нынешних условиях расширились технические возможности проявления воли сторон на заключение договора, в частности посредством факсимильной, электронной или иной связи. Возможно также использование и других средств оформления договорных подрядных отношений, позволяющих достоверно установить, что документ исходит от стороны договора подряда. Договорное оформление взаимных прав и обязанностей участников подрядных отношений предоставляет заключаемым соглашениям необходимую четкость и формальную определенность.

Исходя из указанного, заключение договора подряда независимо от его особенностей и субъектного состава характеризуется указанием в нем конкретного объема и видов работ, результат которых и является предметом договора. Существенным условием данного договора является и его цена, которая в соответствии с п. 1 ст. 766 ГК РФ должна быть также конкретно оговорена. Под понятием цены в данном случае понимается стоимость предстоящей работы, а также размер и порядок финансирования и оплаты работ.

Особую значимость имеет и срок выполнения работ или предоставления услуг, составляющих предмет договора, в связи с чем обязательным является наличие указания сроков начала и окончания работ. В то же время договор может предусматривать и иные сроки по соглашению сторон. В случае сбоев в финансировании работ сроки должны согласовываться заново, а подрядчик имеет право на компенсацию своих убытков в результате таких сбоев (п. 1 ст. 767 ГК РФ).

К существенным условиям договора подряда следует отнести и условие о способах, обеспечивающих исполнение сторонами их обязательств (п. 1 ст. 766 ГК РФ). Такими способами могут быть: поручительство; банковская гарантия; неустойка. Предусматривается и сочетание данных способов.

Форма договора подряда — преимущественно письменная (либо исключительно письменная в случае, если его сторонами являются юридические лица либо государство).

В заключение следует обозначить, что договор подряда играет важную роль как в бытовой дея-

тельности субъектов права, так и в предпринимательской деятельности хозяйствующих субъектов, а также в функционировании государства и его органов, поскольку только при наличии заключенного договора можно четко определить права и обязанности сторон, а также применение в необходимых случаях мер имущественной ответственности. Установление существенных условий договора подряда позволяет детализировать и конкретизировать специфику и порядок осуществления, а также права, обязанности и ответственность субъектов договора подряда.

Договор подряда является одним из наиболее распространенных типов договоров в сфере хозяйственной деятельности. Договор подряда относится к категории обязательств по выполнению работ и регулируется нормами главы 37 ГК РФ. К этой группе обязательственных правоотношений относится также выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ (гл. 38 ГК РФ). Разновидностью договора подряда является договор строительного подряда. В целом соответствуя общим положениям о договоре подряда, данный вид договора обладает специфическими признаками и характеристиками.

При анализе гражданско-правового договора как универсальной конструкции, с помощью которой субъекты вступают в правоотношения между собой, целесообразно под гражданско-правовым договором понимать волевой акт, выраженный в соответствующей форме и отражающий в едином волеизъявлении общую волю субъектов договора, направленную на достижение определенных гражданско-правовых последствий (установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей).

Основное значение договора подряда заключается в том, что этот договор как юридический факт, который порождает, изменяет или прекращает взаимные права и обязанности сторон, для заказчика является гарантией того, что его потребности в получении результата определенных работ будут удовлетворены, для подрядчика — что его деятельность по выполнению работ станет востребованной и ее результаты будут эквивалентно оплачены.



## Правовая регламентация космической деятельности (вопросы теории и практики правового регулирования)

**А**нализируя сегодняшние достижения ведущих космических держав в области космической деятельности по критерию количества успешных космических запусков, можно отметить, что по количеству запусков, произведенных в мире в 2019 г., Российская Федерация занимает второе место (25 запусков) после Китая (34 запуска), немного опередив США (21 запуск). Это составляет чуть менее 25% общего количества космических запусков в мире. При этом в 1980-х годах такая доля, приходящаяся на Российскую Федерацию, составляла более 80% пусков в год, снизившись в конце 1990-х до 25–30%. Рассматривая период текущего десятилетия (2010–2019 гг.), также можно отметить дальнейшую устойчивую тенденцию снижения процентного соотношения космических запусков Российской Федерации с 40% в 2010 г. до 25% в 2019 г. На настоящее время (начало июня 2020 г.) Российская Федерация произвела 7 запусков, США и Китай — по 12 запусков (с учетом 3 неудачных)<sup>1</sup>.

Отмеченная динамика снижения доли участия Российской Федерации в мировой космической деятельности и усиливающиеся позиции других стран не могут не вызывать беспокойства, в связи с чем очевидна необходимость анализа отмеченных негативных тенденций для поиска решений по выходу из сложившейся ситуации.

Как представляется, среди всех прочих аспектов необходим тщательный анализ имеющегося в настоящее время законодательства о космической деятельности, поскольку вопросы, оказывающие



**МЕЛЬНИКОВ  
АЛЕКСАНДР ГЕОРГИЕВИЧ,**  
аспирант Института законодательства  
и сравнительного правоведения при  
Правительстве Российской Федерации,  
начальник службы внешнеэкономических  
контрактов и соглашений публичного  
акционерного общества  
«Ракетно-космическая корпорация  
"Энергия"»  
melnikov.alexander@mail.ru

**MELNIKOV ALEKSANDR G.**  
Postgraduate Student of the Institute  
of Legislation and Comparative Law under  
the Government of the Russian Federation  
Head of the Service of Foreign Trade  
Contracts and Agreements  
of Space Rocket Corporation  
Energy Public Joint-Stock  
Company



значительное влияние на развитие космических технологий, лежат также и в правовой сфере.

Так, многими авторами отмечаются многочисленные коллизии и пробелы российского космического права<sup>2</sup>, отсутствие регламентирующих нормативных актов об организации и обеспечении космической деятельности, проводимой как государственными, так и частными юридическими лицами, что создает правовую неопределенность при ее проведении<sup>3</sup>. Очевидно, что такая правовая неопределенность в значительно большей степени отражается на космической деятельности, проводимой частными коммерческими организациями, как менее защищенными в юридическом отношении<sup>4</sup>. Однако, как отмечается в специализирован-

<sup>1</sup> Список космических запусков. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Список\\_космических\\_запусков](https://ru.wikipedia.org/wiki/Список_космических_запусков) (дата обращения: 01.06.2020).

<sup>2</sup> Певцова Е.А. Юридические конструкции в современном праве (на примере космического права) // Юридическое образование и наука. 2018. № 11. С. 26–30.

<sup>3</sup> Международное космическое право : учебник / под ред. Г.П. Жукова, А.Х. Абашидзе. М. : РУДН, 2014. С. 71–79 ; Мельников А.Г. Коллизии и пробелы современного космического законодательства (теоретико-правовые и практические вопросы современного космического права) // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 4. С. 37–48.

<sup>4</sup> Волынская О.А. Международно-правовые аспекты ответственности в области космической деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 134 с. ; Юзбашян М.Р. К вопросу о формировании международного космического частного права // Московский журнал международного права. 2008. № 2. С. 139–153.



ных исследованиях, доля частного сектора в мировой космической промышленности за период 2006–2015 гг. возросла с 65,6% до 76,6%<sup>5</sup>, т.е. частный сектор начинает играть ключевую роль в общемировой космической деятельности.

С успешным запуском 28 мая 2020 г. первого многоразового коммерческого пилотируемого корабля компании SpaceX, изготовленного по заказу Национального управления по аэронавтике и исследованию космического пространства США (НАСА), окончательно стало ясно, что государственные задачи по освоению космического пространства можно и нужно решать с привлечением частного сектора, сочетая плюсы публичного и коммерческого подходов. Так, принятие в 1994 г. в США законодательного акта по программе развития частных космических перевозок и услуг в рамках раздела 51 Единого торгового кодекса США «Национальные и коммерческие космические программы (глава 509 «Коммерческая космическая деятельность»)» придало существенный толчок развитию частного космического сектора в США и к взрывному увеличению количества коммерческих операторов космических перевозок и услуг (SpaceX, Blue Origin, Virgin Galactic, Orbital ATK, Rocket Lab, Space Adventures и др.).

Анализируя возможности эффективного решения такой задачи в Российской Федерации, нельзя не учитывать особенности космического законодательства Российской Федерации, а также процесса его формирования и исторического развития. Так, рассматривая российское космическое право в аспекте его становления и развития, прежде всего отметим, что ранее, в СССР, несмотря на наличие значительной программы космических исследований, законодательное регулирование космической деятельности как таковое отсутствовало. Управление космической программой в СССР в тот период осуществлялось прямым государственным администрированием (Советом Министров Союза ССР, Комиссией Президиума Совета Министров СССР по военно-промышленным вопросам, Министерством общего машиностроения, Министерством оборонной промышленности и Министерством обороны СССР). С распадом СССР в 1991 г. отсутствие законо-

дательно-правового регулирования функционирования космической отрасли поставило государство перед необходимостью создания иных правовых механизмов по управлению и регулированию космической деятельности. В связи с чем 24 февраля 1992 г. вышел Указ Президента РФ № 185 «О структуре управления космической деятельностью в Российской Федерации» и создано Российское космическое агентство, отвечающее за осуществление космической деятельности. Далее, 20 августа 1993 г. Верховным Советом РФ принят Закон РФ № 5663-1 «О космической деятельности», послуживший началом формирования современного российского космического законодательства.

В дополнение к сказанному следует отметить еще и такую особенность российского космического права, как то, что оно является также объектом конституционного регулирования. Так, в соответствии с подп. «и» ст. 71 гл. 3 Конституции РФ<sup>6</sup> «деятельность в космосе» находится в ведении Российской Федерации.

Исторически положение о космической деятельности отсутствовало в прежних конституциях СССР и впервые появилось в ст. 132 Конституции СССР в редакции от 26 декабря 1990 г., однако лишь в отношении исключительно космических исследований, а не всей космической деятельности. Далее вся без исключения «деятельность в космосе» была подведена под прямой государственный контроль соответствующей формулировкой редакции Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. Данная формулировка содержится и в настоящей редакции Конституции РФ.

Безусловно, отнесение деятельности в космосе к предметам государственного ведения Российской Федерации объясняется ее особым характером и важностью, однако данный подход неизбежно влечет необходимость централизованного управления и финансирования такой деятельностью, а также осуществления монополии государства в данной сфере. Как известно, Конституция является не кодексом конституционного права, а законом особого рода — Основным законом. Исторически требование о принятии конституции было требованием создания основного закона, обосновывающего но-

<sup>5</sup> Криштофор А.П. Изменение конкурентных позиций России на мировом рынке космической продукции // Вестник Государственного университета управления. 2019. № 5. С. 86–92.

<sup>6</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».



вый порядок, которому должны соответствовать все другие принимаемые законы и иные правовые акты и в соответствии с которым будет строиться управление государством<sup>7</sup>.

Так, в теории конституционного права конституцию принято рассматривать в качестве акта политико-правового характера, обладающего верховенством и высшей юридической силой, содержащего базовые правовые принципы общественных отношений и функционирования государства<sup>8</sup>. Конституция закрепляет и регулирует только основные, главные, принципиальные общественные отношения, являющиеся базой для развития других. Она в концентрированном виде выражает не всякие, а жизненные интересы различных социально-политических сил общества.

Поскольку речь идет об основном законе, имеющем особое значение для общества, государства, человека, конституция нуждается в особой стабильности, в особо тщательном подходе к ее принятию и изменению. Для принятия и изменения конституции должны устанавливаться более жесткие правила, чем для других законов. Общепринятый подход также говорит о том, что объектом конституционного регулирования являются общественные отношения, составляющие исключительные основы конституционного строя (правовое положение человека и гражданина, принципы федеративного устройства), а также некоторые основы духовной жизни общества.

В этой связи в отношении космической деятельности, следует отметить, что в конституциях зарубежных стран отсутствуют положения о ее прямой государственной регламентации. Регламентация как таковая, разумеется, существует, однако устанавливается не на уровне конституционного закона, а соответствующим законодательством о космической деятельности (национальным кос-

мическим правом), что представляется разумным, так как обеспечивает большую гибкость законодателя в обеспечении адаптации правовых норм к быстро изменяющимся условиям данного рода общественных отношений. В качестве примера можно отметить законодательство США в области космических операций, где в раздел 51 Единообразного торгового кодекса США (национальные и коммерческие космические программы) в 1994 г. оперативно введены положения о государственной поддержке и поощрении коммерческого космического сектора<sup>9</sup>. 25 ноября 2015 г. далее в развитие коммерческой космической деятельности, в США принят Закон об исследовании и использовании космических ресурсов, регламентирующий деятельность национальных операторов по эксплуатации природных ресурсов космического пространства, включая Луну и другие небесные тела (U.S. Commercial Space Launch Competitiveness Act)<sup>10</sup>, а 6 апреля 2020 г. президентом Трампом подписан Указ в поддержку коммерческого освоения ресурсов на Луне и других небесных телах (Executive Order on Encouraging International Support for the Recovery and Use of Space Resources)<sup>11</sup>.

Рассматривая под этим углом вопросы правового регулирования космической деятельности в Российской Федерации, можно заключить, что следствием и отражением государственной централизации космической деятельности, определяемой Конституцией как деятельности, находящейся в ведении Российской Федерации, являются соответствующие правовые положения российского космического законодательства.

Так, в формулировках российского законодательства о космической деятельности можно отметить крайне жесткие положения по вопросам ее регулирования. В частности, в п. 2 ст. 5 Закона РФ «О космической деятельности»<sup>12</sup> устанавливается,

<sup>7</sup> Хабриева Т.Я. Избранные труды : в 10 т. Т. 2 : монографии. Конституционный контроль. Правовая охрана Конституции. Теория современной конституции. М., 2018. С. 206.

<sup>8</sup> Певцова Е.А. О некоторых особенностях юридической техники в процессе правотворчества в сфере образования // *Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики*. 2013. № 4. С. 113–121 ; Певцова Е.А. Виртуальное право как новая юридическая конструкция в теории права: идея будущего или реальная действительность? // *Вестник Московского государственного областного университета*. Серия: Юриспруденция. 2020. № 1. С. 20–28.

<sup>9</sup> Единообразный торговый кодекс США (национальные и коммерческие космические программы). URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2011-title51/html/USCODE-2011-title51.htm> (дата обращения: 01.06.2020).

<sup>10</sup> Закон США об исследовании и использовании космических ресурсов от 25 ноября 2015 г. URL: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2262/text> (дата обращения: 01.06.2020).

<sup>11</sup> Указ президента США от 6 апреля 2020 г. о поощрении международной поддержки деятельности по добыче и использованию космических ресурсов. URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-encouraging-international-support-recovery-use-space-resources> (дата обращения: 01.06.2020).

<sup>12</sup> Закон РФ от 20 августа 1993 г. № 5663-1 «О космической деятельности» (ред. от 07.03.2018) // СПС «КонсультантПлюс».



что общее руководство космической деятельностью осуществляет Президент Российской Федерации. Статьей 6 того же закона устанавливается, что Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» является уполномоченным органом по космической деятельности и осуществляет руководство космической деятельностью, в том числе «организует и координирует работы по коммерческим космическим проектам и содействует их осуществлению» (подраздел 28) ст. 7 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»» (далее — Закон о ГК «Роскосмос»)<sup>13</sup>.

Поскольку п. 1 ст. 2 Закона РФ о космической деятельности<sup>14</sup> устанавливает, что под «космической деятельностью» понимается любая деятельность, связанная с непосредственным проведением работ по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, то представляется очевидным, что данное определение включает в себя всю космическую деятельность, в том числе и коммерческую, проводимую частными коммерческими организациями.

Руководство и контроль государства по отношению к коммерческой деятельности не может не вызывать критики, поскольку такой подход девальвирует коммерческий интерес частных юридических и физических лиц заниматься такой деятельностью либо снижает их заинтересованность в ней, что подтверждается и имеющейся практикой<sup>15</sup>.

Следует также отметить, что в современной мировой практике отсутствуют подтверждения тезиса о необходимости жесткого государственного контроля за коммерческой космической деятельностью, тем более что формулировка Статьи VI Договора по космосу<sup>16</sup> не предполагает жесткого контроля за космической деятельностью: «Де-

ятельность неправительственных юридических лиц в космическом пространстве, включая Луну и другие небесные тела, должна проводиться с разрешения и под постоянным наблюдением (курсив мой. — А.М.) соответствующего государства — участника Договора».

В дополнение отметим, что существующие нормативные акты РФ в области космической деятельности, определяющие ее цели и задачи, не ставят задачу развития частного сектора космических перевозок и услуг в качестве одной из приоритетных. Кроме того, Законом о ГК «Роскосмос» коммерческая деятельность поручается напрямую Госкорпорации «Роскосмос», как одна из ее функций. Так, в соответствии с подразделом 51 ст. 7 Закона о ГК «Роскосмос» Госкорпорация «Роскосмос» «заключает в установленном порядке с иностранными организациями соглашения (договоры), в том числе касающиеся реализации международных и коммерческих космических программ и проектов». Отмеченные положения законодательства о космической деятельности создают условия для монополии государства в лице Госкорпорации «Роскосмос» на рынке космических услуг, что отмечается многими экспертами<sup>17</sup>.

Как представляется автору, затронутые выше проблемы и нерешенные вопросы в сфере правового регулирования, возникающие при осуществлении космической деятельности в Российской Федерации, оказывают на современном этапе существенное сдерживающее влияние на развитие космических технологий в стране. Кроме того, с учетом того факта, что законодательство о космической деятельности в Российской Федерации многие годы практически не изменялось, совершенно очевидна насущная необходимость его переработки с учетом потребностей времени, а также с учетом особенностей его формирования и исторического развития.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Закон РФ «О космической деятельности».

<sup>15</sup> Юзбашян М.Р. К вопросу о формировании международного космического частного права.

<sup>16</sup> Вольтская О.А. Международно-правовые аспекты ответственности в области космической деятельности : дис. канд. юрид. наук.

<sup>17</sup> Потерянная миссия: почему Россия отстает в космосе уже и от Китая. URL: [https://www.rbc.ru/opinions/technology\\_and\\_media/03/11/2017/59fc316d9a79474d4d2c3842](https://www.rbc.ru/opinions/technology_and_media/03/11/2017/59fc316d9a79474d4d2c3842) (дата обращения: 25.05.2020) ; Что происходит на рынке частного космоса в России. URL: <https://old.sk.ru/news/b/press/archive/2019/04/15/что-происходит-на-rynke-chastnogo-kosmosa-v-rossii.aspx> (дата обращения: 04.06.2020).



## Литература

1. Волынская О.А. Международно-правовые аспекты ответственности в области космической деятельности : диссертация кандидата юридических наук / О.А. Волынская. Москва, 2014. 134 с.
2. Криштофор А.П. Изменение конкурентных позиций России на мировом рынке космической продукции / А.П. Криштофор // Вестник Государственного университета управления. 2019. № 5. С. 86–92.
3. Международное космическое право : учебник / под редакцией Г.П. Жукова, А.Х. Абашидзе. Москва : РУДН, 2014. 523 с.
4. Мельников А.Г. Коллизии и пробелы современного космического законодательства (теоретико-правовые и практические вопросы современного космического права) / А.Г. Мельников // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 4. С. 37–48.
5. Певцова Е.А. Виртуальное право как новая юридическая конструкция в теории права: идея будущего или реальная действительность? / Е.А. Певцова // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 1. С. 20–28.
6. Певцова Е.А. О некоторых особенностях юридической техники в процессе правотворчества в сфере образования / Е.А. Певцова // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. 2013. № 4. С. 113–121.
7. Певцова Е.А. Юридические конструкции в современном праве (на примере космического права) / Е.А. Певцова // Юридическое образование и наука. 2018. № 11. С. 26–30.
8. Хабриева Т.Я. Избранные труды. В 10 томах. Т. 2: Конституционный контроль. Правовая охрана Конституции. Теория современной конституции : монографии / Т.Я. Хабриева. Москва : Российская академия наук, 2018. 448 с.
9. Юзбашян М.Р. К вопросу о формировании международного космического частного права / М.Р. Юзбашян // Московский журнал международного права. 2008. № 2. С. 139–153.

**Мы на YouTube. Заходите, смотрите, подписывайтесь!**

**Видеообзоры, интервью с известными юристами,  
знакомство с актуальными публикациями, репортажи –  
все это на нашем официальном канале**



**Издательская группа «Юрист»**



## Традиционные подходы к миграционному законодательству и иммиграционной политике в России с XVII до XXI века

**В**о второй половине XVIII в. миграционное движение начали исследовать отечественные ученые. Однако собственно термин «миграция» в работах российских ученых впервые стал использоваться в начале XX в. До этого времени в работах можно встретить такие термины, как «колонизация», «переселение», «эмиграция», «иммиграция» и другие. Впервые серьезно заинтересовался миграционными процессами М.В. Ломоносов. Он посвятил время обоснованию значения миграционных процессов как для истории Российского государства, в целом, так и для демографии в «Письме о размножении и сохранении русского народа», которое было направлено И.И. Шувалову в 1761 г.<sup>1</sup> Кроме того, М.В. Ломоносов впервые, даже среди ученых на Западе, обратил внимание на две пары процессов в демографии, которые действуют на развитие населения противоположно: это рождаемость-иммиграция и смертность-эмиграция<sup>2</sup>.

Позже позиции М.В. Ломоносова были ярко отражены в работах таких известных российских исследователей, как Н.М. Карамзин, В.О. Ключевский, С.М. Соловьев, М.К. Любавский, а в начале советского периода в работах В.П. Воцинина, Э.Д. Гримма и других. Это позволило создать базу, полагаясь на которую современные исследователи, в частности Л.Л. Рыбаковский, В.И. Переведенцев, И.Г. Ушкалов и многие другие, создали теоретические подходы в исследовании миграционного движения, учитывая все многообразие его видов и форм.

Анализ трудов С.М. Соловьева, Н.М. Карамзина, В.О. Ключевского позволил сделать вывод, что такое направление государственной деятельно-



**ИКСАНОВ  
ИЛЬЯ САМАТОВИЧ,**  
доцент Департамента  
международного и публичного права  
Финансового университета  
при Правительстве  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук  
isiur@mail.ru

**IKSANOV ILYA S.**  
Associate Professor  
of the Department  
of International and Public Law  
of the Financial University  
under the Government  
of the Russian Federation  
PhD (Law)



сти, как регулирование миграционных процессов в России, начало формироваться в конце XVII в. Миграция населения дала возможность значительно расширить государственное пространство для освоения новых территорий, так и была сформирована Российская империя. В.О. Ключевский писал, что переселение стало основным фактором в истории России, за которым стояли все остальные факторы<sup>3</sup>.

В России на каждом из этапов существовали почти все виды миграционного движения, в том числе иммиграция и эмиграция. Но для разных периодов истории России характерны значительные различия в содержании, масштабах, направленности миграции, кроме того, меняется и ее роль, и место в воспроизводственном процессе.

<sup>1</sup> Ломоносов М.В. Полное собрание сочинений. М. — Л., 1957. Т. 10. С. 508–514.

<sup>2</sup> Ионцев В.А. Интеграция мигрантов: возможна ли она в современном обществе? // Издательство «Проспект», 2016. С. 89.

<sup>3</sup> Ключевский В.О. О русской истории. М., 1993. С. 23.

<sup>4</sup> Можно выделить таких авторов, как Т.И. Заславская, Ж.А. Зайончковская, В.М. Кабузан, М.К. Любавский, В.М. Моисеенко, В.И. Переведенцев, В.В. Покшишевский, А.В. Топилин, И.А. Ямзин, Б.С. Хорев, Д.К. Шелестов, и других.



В ходе анализа подходов российских авторов<sup>4</sup> были выделены крупные периоды в развитии государственного регулирования миграционных процессов. Для первого периода (XVII в. — начало XX в.) был характерен центробежный, колонизационный характер миграционных процессов, благодаря которым была сформирована Российская империя, Российское государство, а также сохранились и смогли развиваться входящие в нее территории Средней Азии, Закавказья и другие.

Передвижение людей всегда требовало контроля. Так, в Соборном уложении 1649 г. есть положения, отражающие необходимость удостоверения личности всех людей, связанную как раз с необходимостью контроля передвижения<sup>5</sup>. В начале XVIII в., чтобы обеспечить полицейские и фискальные интересы государства, была создана паспортная система, которая облегчала набор людей в армию и сбор подушной подати<sup>6</sup>.

В Указе Петра I, изданном в 1714 г., а также в Инструкции 1719 г. была установлена обязательность «проезжих писем» или «пашпортов» для всех лиц, которые передвигаются по стране или выезжают за границу<sup>7</sup>. Постепенно возникла паспортная система, которая устанавливала жесткий контроль полицией за проживанием и передвижением населения, устанавливала ограничения для отдельных категорий лиц<sup>8</sup>.

В декабре 1762 г. Екатериной II был издан манифест «О свободном переселении иностранцев в России». В 1763 г. был издан императорский Указ «О дозволении всем иностранцам, в Россию въезжающим, селиться, где пожелают», в приложении к которому содержался реестр свободных для переселения земель. Это стало реальной предпосылкой для массового переселения. Такое внимание к переселенцам со стороны государства привело к положительным результатам: многие иностранцы решили перебраться в Россию. Чтобы учитывать прибывших в Россию иностранцев, был создан «Поименный список отправляемых в Россию иностранных переселенцев».

Общее правило гласило, что в Россию могут приезжать иностранцы всех наций. Исключение составляли евреи (кроме караимов и среднеазиатских евреев). В Уставе о паспортах и беглых 1833 г. предусматривались ограничения для духовных лиц армянского исповедания, членов иезуитского ордена и иностранных духовных лиц восточной церкви, которых допускали в Россию только с разрешения Святого Синода. Кроме того, Устав предусматривал, что другим иностранцам проезд в Россию мог запрещаться в индивидуальном порядке.

Это позволило создать организационно-правовые условия для массового переселения людей европейских национальностей, разных вероисповеданий в Россию, а также накопить опыт, позволяющий регулировать миграционные потоки. Помимо иммиграции присутствовало и переселение внутри России, которое было обусловлено стремлением уйти от власти, от государства, переселиться на «вольные земли» с целью начала идеальной жизни. В основном внутреннее переселение отражало бегство крестьян из центральных регионов России в более дальние.

В середине XIX в. к Российской империи присоединились значительные территории на Дальнем Востоке и в Средней Азии. Государство смогло сформировать систему поселений, соответствующую собственным нуждам и интересам<sup>9</sup>.

В связи с ростом миграционных потоков потребовалось совершенствование миграционного законодательства. В 1881 г. утвердили положение «Об установлении временных правил о переселении крестьян на свободные казенные земли». После с этой же целью в 1889 г. приняли новый закон о переселении, предусматривающий две схемы переселения. Первая схема была основана на оказании адресной помощи самим переселенцам. В основе второй схемы было развитие всего района. Однако, как показала практика, оптимальным являлось использование обеих схем одновременно.

<sup>5</sup> Соборное уложение 1649 года // Российское законодательство X–XX веков. Т. 3: Акты Земских соборов. Ст. 83–257. М., 1985.

<sup>6</sup> Вернадский Г.В. История права. СПб.: Лань, 1999. С. 85.

<sup>7</sup> Акты Земских соборов. Т. 5. № 3477.

<sup>8</sup> Хоботов А.Н. Организационные правовые основы развития паспортной системы СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983; Шарилов М.Х. Организационно-правовые основы деятельности ОВИР МВД, УВД: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992.

<sup>9</sup> Кауфман А.А. Переселение и колонизация. СПб., 1905. С. 16.



В ходе определения категории мигрантов учитывали социально-профессиональный состав. Наиболее подходящими для переселений были сравнительно зажиточные крестьянские семьи, имеющие большее число работоспособных членов семьи. Для ускорения адаптации к переселению предоставлялись льготы по арендным платежам, по получению ссуд и по исполнению воинской повинности<sup>10</sup>.

Для повышения эффективности государственной миграционной политики потребовалось дальнейшее совершенствование организационно-правовых мер. Миграционное законодательство было значительно усовершенствовано, а также создано переселенческое управление, занимающееся разработкой переселенческой политики и координирующее действия других ведомств.

Таким образом, оценка миграционной политики дореволюционной России позволила обратить внимание на взвешенность принимаемых государством решений, а также эффективность регулируемых и управляемых миграционных перемещений.

Для второго периода развития миграционных процессов в России, который начался с создания Советского государства и закончился в момент его распада (1917–1991 гг.), характерны многочисленные катаклизмы и военные и политические катастрофы, которые обусловили разнообразие форм и типов миграционных потоков. Регионы и губернии России после 1917 г. стали равноправными союзными республиками, имеющими единый центр, который определял направления и масштабы данных потоков.

В первое послереволюционное десятилетие в миграционной политике Советского государства происходили глобальные изменения, связанные со сменой конституционного строя. Изменения во внутренней и внешней политике Советской России были связаны с необходимостью обеспечить безопасность государства во времена нестабильной обстановки. Это также повлияло на иммиграционные

и эмиграционные процессы. Однако неизменной осталась суть миграции, важен был ее «внутренний» характер.

Законодательство советской миграционной политики исходило из необходимости полного контроля всех связей Советской Республики с границей, чтобы обеспечить безопасность государства. Поскольку советская правовая система только зарождалась, создание нормативных правовых актов происходило не в системе, и акты не были кодифицированными, хотя были регулируемыми. В первую очередь важно то, что принимаемые нормативные правовые акты были узкоцеленаправленными.

В Постановлении СНК РСФСР от 20 декабря 1917 г. был разрешен въезд в РСФСР политических эмигрантов, получивших личные удостоверения в эмиграционных комитетах за границей, разрешение на въезд от представителей СНК РСФСР, а также русским гражданам, которые въезжали по дипломатическим паспортам от советского правительства.

В марте 1918 г. было впервые выдано право политического убежища иностранцам, которых на родине преследовали за преступления, имеющие политический или религиозный характер. В апреле 1918 г. советским правительством была создана Центральная коллегия по делам пленных и беженцев (ЦКПБ)<sup>11</sup>. Таким образом, с самого начала правления советской власти уделялось много внимания правовому регулированию общественных отношений в области миграции населения.

После того как Гражданская война была окончена и произошла иностранная военная интервенция, было начато постепенное возрождение экономики, сельского хозяйства и промышленности страны. В дальнейшем государство вернулось к регулируемой миграционной политике. К 30-м годам XX в. страна взяла курс на индустриализацию, и тогда регулированием миграционных процессов стал заниматься Наркомат труда СССР.

В 1923 г. были установлены льготы для тех, кто командировался на работы в отдаленные регио-

<sup>10</sup> Балашова Т.Н. Конституционно-правовые проблемы формирования миграционной политики. СПб. : Юридический центр Пресс, 2011.

<sup>11</sup> Декрет СНК РСФСР от 27 апреля 1918 г. «Об утверждении Центральной коллегии по делам пленных и беженцев» // Собрание узаконений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1917–1918. Ст. 451 ; Декрет СНК РСФСР от 21 июня 1918 года «Дополнение к Декрету об утверждении Центральной коллегии по делам пленных и беженцев» // Собрание узаконений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1917–1918. Ст. 553.



ны РСФСР. В 1926 г. приняли Постановление ЦИК и СНК СССР «О льготах крестьянскому населению по землеустройству и переселению», которым закреплялись льготы для бедной части населения. В то же время государство жестко контролировало миграционные процессы и мигрантов, миграция была возможна исключительно по планам переселения и землеустройства, которые каждый год утверждал декрет ВЦИК и СНК<sup>12</sup>.

Активная индустриализация, строительство новых городов и крупных промышленных предприятий привели к тому, что все строилось в местах, в которых присутствовал недостаток рабочей силы. Миграцию рассматривали как наиболее значимый фактор размещения производства<sup>13</sup>.

Нельзя охарактеризовать миграционные процессы в советский период, не затронув проблему депортации народов СССР в 1930–1950-е годы. Направлением национальной политики советского правительства было создание сильной централизованной власти, которая ориентировалась бы на контроль и надзор за представителями отдельных наций. В национальных республиках такая политика вызвала сопротивление, что в дальнейшем привело к жестким репрессивным мерам, в частности к «спецсылке», «спецэвакуации», «высылке», «репатриации», ограничению паспортного режима и режима проживания в пограничной зоне, а также к запрету на проживание в отдельных городах.

В действиях советского правительства получили распространение создание спецпоселений, направленность политики на выселение, высылку людей, которые были опасны для режима. Такое поведение власти породило новый вид миграции — принудительное вытеснение отдельных слоев населения из мест постоянного проживания с последующим их перемещением в места ограниченной свободы.

По мнению В.В. Покшишевского, плановое хозяйство предполагало и управление перемещени-

ем населения с помощью плана, что также говорило об отсутствии проблемы миграции. Переписи 1939 и 1959 гг. не содержали вопросов о миграции населения, что скорее было обусловлено желанием руководства СССР скрыть настоящие масштабы вынужденных переселений.

Таким образом, в советское время как основной приоритет регулирования миграции выступало создание нормативно-правовой базы, ограничивающей свободное перемещение населения, которое не связано с решением интересов государства. Нормативная база подчинялась идеологическим установкам государства. Право отождествлялось с законами и подзаконными актами. Право являлось совокупностью законов<sup>14</sup>. Следовательно, любое правило, устанавливаемое государственными органами, — это и есть право и закон, которые обязательны для всех. Это отражает патерналистское отношение государства к обществу и личности.

В 1992 г. был начат третий период развития миграционных процессов. Это современный период, для которого характерны потоки мигрантов между Россией и бывшими союзными республиками. Уникальность этого периода заключается в кардинальных политических изменениях, в появлении «ближнего зарубежья».

Появление ближнего зарубежья сделало Россию третьим (после Соединенных Штатов Америки и Германии) мировым центром иммиграции. Увеличился валовой объем миграционных потоков между Россией и бывшими союзными республиками<sup>15</sup>.

Современная миграция населения между Россией и странами ближнего зарубежья сформировала «прозрачные границы», предполагающие относительно свободный въезд в Россию. В то же время в современной миграционной политике нет четких принципов, позволяющих решить ключевую проблему народонаселения России — отсутствие стабильных условий проживания оседлого населения, а также необеспеченность преимуществ

<sup>12</sup> Гречихин В.Г. Проблемы миграции в России на современном этапе // ВЭПС. 2019. № 2. С. 31.

<sup>13</sup> Маркус В. Экономика труда как предмет преобразования в экономических вузах // Вопросы труда. 1931. № 3–4. С. 38.

<sup>14</sup> Покшишевский В.В. Население и география. М., 1978. С. 159.

<sup>15</sup> Ионцев А.Г., Магомедова А.Г. Демографические аспекты развития человеческого капитала в России и ее регионах // Экономика региона. 2015. № 3 (43). С. 89–102.



для мигрантов, которые наиболее приспособлены для проживания в российских условиях (речь идет о русскоязычных людях, имеющих необходимую квалификацию).

Исторический анализ российских миграций позволил сделать некоторые выводы. В последние столетия Россия была центром миграции, миграция из которого определяла социально-экономическое и демографическое развитие государств ближнего зарубежья. Важно отметить, что в Российской империи система законодательных актов, регулирующих миграцию, была достаточно регламентированной, хоть и разрозненной. В целом миграционная политика дореволюционной России была эффективной, продуманной и взвешенной.

В советский период как основной приоритет регулирования миграции выделялось создание нормативно-правовой базы, ограничивающей свободное территориальное перемещение населения, если оно не связано с общегосударственными интересами. Нормативная база полностью подчинялась идеологическим установкам, сформулированным государством.

В современной же миграционной политике нет четких принципов, она не решает ключевую проблему народонаселения России — оседлого населения, а также мигрантов, которые наиболее подходят для условий России, не предоставляются гарантии стабильности проживания<sup>16</sup>.

Конституционные реформы 2020 г. привели к принятию поправок к Конституции РФ. Согласно

поправкам Конституция РФ гарантирует оплату труда не ниже прожиточного минимума, что, безусловно, является важным достижением для предупреждения экономической миграции титульного населения регионов современной России. Достойная оплата труда должна способствовать надлежащему обеспечению прав человека и гражданина в Российской Федерации.

Также важным представляется признание вклада мигрантов в развитие страны пребывания. В перспективе миграция — это интегральная часть национальной стратегии России, позволяющая обеспечить ее дальнейший экономический рост.

У государства должно присутствовать суверенное право на определение, кто въезжает и находится в стране. Государство несет ответственность за защиту прав мигрантов и реадмиссию граждан, желающих вернуться в страну собственного происхождения. Для минимизации незаконной миграции государства должны сотрудничать друг с другом, а также консультироваться у экспертов (профсоюзов, институтов гражданского общества, работодателей и так далее).

Важно также обеспечить социальное согласие через интеграцию. Мигранты и российские граждане должны уважать собственные правовые обязанности. У них должна быть собственная выгода от процесса адаптации и интеграции, что будет способствовать культурному разнообразию и укреплению социального согласия.

## Литература

1. Балашова Т.Н. Конституционно-правовые проблемы формирования миграционной политики / Т.Н. Балашова. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2011. 289 с.
2. Вернадский Г.В. История права / Г.В. Вернадский. Санкт-Петербург : Лань, 1999. 175 с.
3. Гречихин В.Г. Проблемы миграции в России на современном этапе / В.Г. Гречихин // Вестник экономики, права и социологии. 2019. № 2. С. 103–106.
4. Ионцев А.Г. Демографические аспекты развития человеческого капитала в России и ее регионах / А.Г. Ионцев, А.Г. Магомедова // Экономика региона. 2015. № 3 (43). С. 89–102.
5. Ионцев В.А. Интеграция мигрантов: возможна ли она в современном обществе? / главный редактор серии В.А. Ионцев. Москва : Проспект, 2016. 168 с.
6. Кауфман А.А. Переселение и колонизация / А.А. Кауфман. Санкт-Петербург : Тип. т-ва «Общественная польза», 1905. 349 с.
7. Ключевский В.О. О русской истории : сборник / В.О. Ключевский ; составитель, автор предисловия и примечания В.В. Артемов ; под редакцией В.И. Буганова. Москва : Просвещение, 1993. 574 с.

<sup>16</sup> Сланова А.Ю. Миграционные процессы в современной России // АНИ: педагогика и психология. 2017. № 4 (21). С. 19.



8. Ломоносов М.В. Полное собрание сочинений. В 11 томах. Т. 10: Служебные документы. Письма. 1734–1765 гг. / редактор А.И. Андреев [и др.]. Москва ; Ленинград : Изд-во Акад. наук СССР, 1957. 934 с.
9. Маркус В. Экономика труда как предмет преобразования в экономических вузах / В. Маркус // Вопросы труда. 1931. № 3–4. С. 38.
10. Покшишевский В.В. Население и география : теоретические очерки / В.В. Покшишевский. Москва : Мысль, 1978. 315 с.
11. Сланова А.Ю. Миграционные процессы в современной России / А.Ю. Сланова // Азимут научных исследований: педагогика и психология. 2017. Т. 6. № 4 (21). С. 417–420.
12. Соборное уложение 1649 года // Российское законодательство X–XX веков. В 9 томах / под общей редакцией О.И. Чистякова. Т. 3: Акты Земских соборов конца XVI — начала XVII века / ответственный редактор А.Г. Маньков. Москва : Юридическая литература, 1985. С. 83–257.
13. Хоботов А.Н. Организационные правовые основы развития паспортной системы СССР : автореферат диссертации кандидата юридических наук / А.Н. Хоботов. Москва, 1983.
14. Шарипов М.Х. Организационно-правовые основы деятельности отделов виз и регистраций МВД УВД : автореферат диссертации кандидата юридических наук / М.Х. Шарипов. Москва, 1992.

## ЧИТАЙТЕ В СЛЕДУЮЩЕМ ВЫПУСКЕ:

### Новости Ассоциации юристов России

#### Конституционное право, муниципальное право

**Дзидзоев Р.М.** Вопросы лекарственных средств группы инсулинов прекращения полномочий Правительства Российской Федерации и его членов в контексте последних конституционных поправок

**Завьялов С.О.** Соотношение социальной ответственности и юридической обязанности в контексте конституционно-правового регулирования

**Зуйков А.В., Даутов М.А.** Конституционная диалектика: к вопросу об идеологическом элементе в основном законе Российской Федерации

#### Гражданское право, предпринимательское право

**Латынин О.А.** Пропорциональность, соразмерность и баланс как категории цивилистической методологии

**Помазкова С.И., Ситдикова Л.Б., Метелева Ю.А.** Значение юридических фактов при передаче ликвидационного остатка в хозяйственных обществах

#### Юридическая практика

**Волков К.А., Шереметьева А.К.** Пандемия COVID-19 как обстоятельство непреодолимой силы

**Воронова О.Н., Бука О.В.** Некоторые проблемы осуществления закупок

**Кириянов А.Ю.** Теоретико-правовой анализ категории «контроль» в социальной регуляции

**Полковницкая П.В.** Сущность и назначение оборота оружия

#### Международный опыт

**Макаров А.В., Борова А.А.** Сравнительно-правовой анализ законодательства России и зарубежных стран об организации и проведении азартных игр



## ▶ Батеева Е.В., Заикина И.В., Питерская А.Л. Социальное государство в парадигме реализации принципов правового государства

*Статья рассматривает вопросы существования социального государства в парадигме базовых принципов правового государства. Освещены основы взаимодействия правового и социального государства. Сделан акцент на догматику при анализе идеи правового и социального государства. Выявлены противоречия в функционировании социального государства как самостоятельной государствообразующей модели.*

**Ключевые слова:** правовое государство, социальное государство, концепция, идея, доктрина, принципы.

## Bateeva E.V., Zaikina I.V., Pitserskaya A.L. A Social Welfare State in the Paradigm of the Implementation of the Principles of a Law-Governed State

*The article examines the existence of the social state in the paradigm of the basic principles of the rule of law. The article highlights the basics of interaction between the legal and social state. Emphasis is placed on dogmatics when analyzing the idea of a legal and social state. Contradictions in the functioning of the social state as an independent state-forming model are revealed.*

**Keywords:** legal state, social state, concept, idea, doctrine, principles.

## ▶ Плигин В.Н. Представительная демократия: выборы и легитимность

*Легитимность власти представляет собой сложное и многогранное явление, которое связано не только с формальной законностью власти, но и с морально-субъективным отношением граждан к политическим институтам. Легитимность власти означает, что ценности, цели и методы властных органов имеют поддержку среди большинства населения. Выборы и легитимность власти являются показателем цивилизованности общества, его демократии.*

**Ключевые слова:** легитимность, выборы, власть, государство, закон, право.

## Pligin V.N. Representative Democracy: Elections and Legitimacy

*Legitimacy is a complex and multifaceted concept which is not only a formal legitimacy, but moral and subjective attitude of citizens towards political institutions. Legitimacy of power means that the values, goals and methods of government bodies have the support of the majority of the population. Elections and legitimacy of power are an indicators of civilization of a society, its democracy.*

**Keywords:** legitimacy, election, authority, state, law, right.

## ▶ Талапина Э.В. Правовой механизм реализации национальных проектов

*Проектная модель управления возникла в рамках концепции «нового государственного управления» и привлекла внимание многих государств мира. В России с начала 2000-х годов накоплен*



собственный опыт использования программно-целевых методов. На настоящем этапе стоит вопрос о формировании единой концепции дальнейшего развития проектно-ориентированного государственного управления, в том числе в плане оформления правового механизма реализации национальных проектов. Внедрение проектно-ориентированного подхода в государственное управление требует серьезного правового сопровождения. В статье выявлены правовые ограничения в реализации национальных проектов, такие как отсутствие основательного теоретико-правового подхода, метание между европейской и англосаксонской моделями. Поскольку суть проектного управления — в ином распределении задач и ресурсов, требующемся для достижения нетипичной цели, автор относит проектное государственное управление к инновациям. При этом правовое обеспечение реализации национальных проектов имеет собственное значение, и его системному оформлению стоит уделить внимание. В рамках своего видения такого оформления автор предлагает переосмыслить иерархию правовых актов, определить возможности использования инструментов мягкого права в государственном управлении. Правовые основания принятия управленческих решений давно нуждаются в переосмыслении и систематизации. При этом следует задать рамки инновациям в государственном управлении — так, корпоративная культура и нормы не должны заменить государственные, но потенциал бизнеса необходимо использовать активно. Реализация национального проекта должна осуществляться целенаправленно и в условиях поэтапной дисциплины, с обеспечением публичной отчетности.

**Ключевые слова:** национальный проект, государственное управление, результат, право, эффективность.

## Talapina E.V. The Legal Mechanism of National Project Implementation

*The project model of management arose within the framework of the concept of «new public management» and attracted the attention of many countries in the world. Since the beginning of 2000, Russia has accumulated its own experience in using targeted program methods. At this stage, there is a question of forming a unified concept for the further development of project-oriented public management, including in terms of formalizing the legal mechanism for the national projects delivery. The introduction of a project-oriented approach to Public Administration requires serious legal support. In the article legal restrictions in the implementation of national projects were revealed, such as the lack of a thorough theoretical and legal approach, throwing between European and Anglo-Saxon models. Since the essence of project management is a different distribution of tasks and resources required to achieve an atypical goal, the author relates project public management to innovation. At the same time, legal support for the national projects delivery has its own importance, and its systematic design should be given attention. As part of own vision of such a design, the author proposes to rethink the hierarchy of legal acts, to determine the possibilities of using soft law tools in Public Administration. The legal basis for management decisions has long needed rethinking and systematization. At the same time, the framework for innovation in Public Administration should be set, for example, corporate culture and norms should not replace State ones, but the potential of business should be actively used. The national project delivery should be carried out purposefully and in a step-by-step manner, with public reporting.*

**Keywords:** national project, Public Administration, result, law, efficiency.



## Чупилкин Ю.Б., Блохин Ю.И., Яровая С.А. Место негосударственных правозащитных организаций в системе субъектов общественного контроля как основа модернизации концепции правозащиты: теоретико-правовые аспекты

*Статья посвящается изучению места негосударственных правозащитных организаций в системе субъектов общественного контроля. Автор научной статьи обращает внимание на необходимость совершенствования Закона об общественном контроле в части модернизации списка субъектов, наделенных правом на проведение мероприятий по контролю. Практика деятельности общественного контроля показывает, что перечень субъектов является не полным. За их пределами остаются такие важнейшие структурные элементы гражданского общества, как общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, которые имеют огромный общественный потенциал и стремление принимать активное участие в мероприятиях по контролю за соблюдением прав человека со стороны публичной власти. Закрепление их правового статуса в законе позволит концепцию правозащиты перестроить на совершенно новый уровень, функционирующий на средствах и способах, предусмотренных общественным контролем.*

**Ключевые слова:** общественный контроль, субъекты общественного контроля, общественные объединения, негосударственные некоммерческие организации, правозащитные организации, концепция правозащиты, правозащитное движение.

## Chupilkin Yu.B., Blokhin Yu.I., Yarovaya S.A. The Place of Private Human Rights Organizations in the System of Public Control Subjects as a Basis for the Modernization of the Concept of the Protection of Rights: Theoretical and Legal Aspects

*The article is devoted to the study of the place of non-governmental human rights organizations in the system of subjects of public control. The author of the scientific article draws attention to the need to improve the Law on public control in terms of modernizing the list of entities vested with the right to conduct control activities. The practice of public control shows that the list of subjects is not complete. Outside of them are such important structural elements of civil society as public associations and other non-governmental non-profit associations that have enormous social potential and the desire to take an active part in measures to monitor the observance of human rights by public authorities. The consolidation of their legal status in the law will allow the concept of human rights protection to be rebuilt to a whole new level, carrying out its activities mainly on the means and methods provided for by public control.*

**Keywords:** public control, subjects of public control, public associations, non-governmental non-profit organizations, human rights organizations, the concept of human rights, human rights movement.

## Арсаналиев В.А. Проблемы и перспективы развития правозащитной деятельности в Российской Федерации

*В статье говорится о правозащитной деятельности на территории Российской Федерации. Раскрываются две правозащитные области — государственная в лице Уполномоченного по*



правам человека в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации и общественная в лице правозащитных некоммерческих организаций. Раскрываются проблемы, которые возникают у данных сторон в ходе осуществления ими правозащитной деятельности.

**Ключевые слова:** уполномоченный по правам человека, омбудсмен, Конституция, защита, правозащита, орган, судебная власть, гражданин, субъект, общество.

## **Arsanaliev V.A. Issues and Prospects of the Development of Human Rights Activities in the Russian Federation**

*This article deals with human rights activities on the territory of the Russian Federation. Two human rights areas are revealed: the state, represented by the Commissioner for human rights in the Russian Federation and in the constituent entities of the Russian Federation, and the public, represented by human rights non-profit organizations. The article reveals the problems that these parties face in the course of their human rights activities.*

**Keywords:** commissioner for human rights, ombudsman, Constitution, protection, legal protection, government body, judicial power, civilian, subject, society.

## **Кутейников Д.Л., Ижаев О.А., Лебедев В.А., Зенин С.С. Внедоговорная ответственность за причинение вреда автономными техническими средствами: обзор основных подходов**

*В настоящей статье рассмотрены основные подходы (виновная, субсидиарная и строгая ответственность) к установлению ответственности за причинение вреда автономными техническими средствами.*

*Авторы приходят к выводу, что применение виновной ответственности к правоотношениям, возникшим вследствие причинения автономными техническими средствами вреда третьим лицам, представляется нецелесообразным ввиду сложности достоверного установления виновной стороны. Чрезмерные риски ухода от ответственности виновных и, соответственно, потенциальные проблемы, связанные с восстановлением прав потерпевших, превышают имеющиеся у данного подхода преимущества.*

*В рамках субсидиарной ответственности предполагается, что автономные технические средства обладают элементами правосубъектности и состоят в определенных отношениях с традиционными субъектами права, в интересах которых они функционируют. Указанный подход целесообразнее использовать в отношении сильного искусственного интеллекта (АТС), одной из важных характеристик которого является широкая сфера его применения. В связи с тем что в краткосрочной и среднесрочной перспективе появление таких автономных технических средств не прогнозируется, данный подход к ответственности в настоящее время не является востребованным.*

*Строгая ответственность, в свою очередь, является эффективным и адекватным подходом, охватывающим присущие рассматриваемым общественным отношениям особенности. Однако данный подход обладает определенными недостатками, в целях преодоления которых,*



в частности, для повышения гибкости правового регулирования предлагается видоизменить его таким образом, чтобы при установлении виновной стороны применялся принцип наибольшего контроля за функционированием АТС. Имплементация данного принципа в российский правовой порядок приведет к тому, что ответственность будет возлагаться либо на оператора, либо на владельца АТС с учетом степени фактического контроля. Поскольку чаще всего именно оператор будет обладать большим контролем за работой АТС, ответственность не будет возлагаться по умолчанию на владельца, как это предусмотрено действующим законодательством.

**Ключевые слова:** автономные технические средства, искусственный интеллект, робототехника, роботы, беспилотники, беспилотные автомобили, юридическая ответственность, деликт, внедоговорная ответственность.

## **Kuteynikov D.L., Izhaev O.A., Lebedev V.A., Zenin S.S. Non-Contractual Liability for the Infliction of Harm by Autonomous Technical Means: A Review of the Main Approaches**

*The article discusses various approaches to establishing liability for damage caused by an autonomous technical means.*

*It is established that the application of intentional liability to legal relations that have arisen as a result of causing damage to third parties by the ATM is not expedient due to the difficulty of reliable establishment of the guilty party. Excessive risks of evading responsibility of the guilty parties and, accordingly, potential problems of restoration of victims' rights exceed the advantages of this model.*

*The model of secondary liability assumes that the ATM has elements of legal personhood, as well as certain relations with another traditional entity for which it operates. This model is better suited to a universal (strong) AI, whose scope of operation is quite wide. Due to the fact that the emergence of such ATM is not expected in the short and medium term, this model of responsibility is not currently in demand.*

*The authors conclude that strict liability appears to be the most adequate approach to establishing liability for causing damage to the ATM. At the same time, it is necessary to change the existing approach in such a way that the principle of the greatest control over the ATM operation is taken into account when determining the guilty party. Introduction of this principle into the Russian law will result in the fact that liability will be imposed either on the operator or the owner of the ATM taking into account the degree of actual control. Due to the fact that most often it will be the operator who will have the greatest control over the ATM operation, the responsibility will not be imposed by default on the owner, as provided by the current legislation.*

**Keywords:** *autonomous technical means, artificial intelligence, robotics, robots, drones, self-driving cars, legal liability, tort, non-contractual liability.*

## **Сладков С.В. Понятие, существенные условия и порядок заключения договора подряда**

*В статье раскрывается общая характеристика договора подряда, определяется его понятие и правовая природа в соответствии с положениями гражданского права Российской Федерации, в том числе на примере государственного или муниципального контракта на выполнение*



подрядных строительных, проектных и иных сходных работ; обзорно характеризуется история развития договора подряда с выделением ключевых аспектов, повлиявших на становление правовой конструкции договора подряда в ее современном понимании с учетом классических характеристик; исследуются правовые аспекты и особенности регламентации заключения и оформления договора подряда на примере договора бытового подряда и договора подряда для государственных или муниципальных нужд, реализуемых в различных сферах жизнедеятельности российского общества, включая наиболее применимые для подрядных отношений сферы бытового обслуживания населения, выполнения строительных, проектных и иных сходных работ.

**Ключевые слова:** договор подряда, бытовой подряд, договор строительного подряда, договор подряда для государственных или муниципальных нужд.

## Sladkov S.V. The Concept, Material Terms and Conclusion Procedure of the Contractor Agreement

*The article reveals the general characteristics of the contract, defines its concept and legal nature in accordance with the provisions of the civil law of the Russian Federation, incl. on the example of a state or municipal contract for the execution of contracting construction, design and other similar works; the history of the development of the contract is described in an overview, highlighting the key aspects that influenced the formation of the legal structure of the contract in its modern sense, taking into account classical characteristics; the legal aspects and features of the regulation of the conclusion and execution of a contract are examined using the example of a household contract and a contract for state or municipal needs, implemented in various spheres of life of the Russian society, including the most applicable for public relations public services, construction, design and other similar work.*

**Keywords:** construction contract, household contract, construction contract, contract for state or municipal needs.

## Мельников А.Г. Правовая регламентация космической деятельности (вопросы теории и практики правового регулирования)

*В статье рассмотрен ряд общих проблем правового регулирования космической деятельности, препятствующих осуществлению космической деятельности частными компаниями. Автором показана необходимость и важность совершенствования и дальнейшего развития российского космического права в целях вовлечения частного сектора в космическую деятельность.*

*Анализируя нормативные акты российского космического законодательства, на конкретных примерах показаны проблемы и противоречия, возникающие при осуществлении деятельности по исследованию и использованию космического пространства с привлечением частных лиц. Показано, что задачи освоения космического пространства можно эффективно решать с привлечением частного сектора, сочетая плюсы публичного и коммерческого подходов.*



*Отмечен ряд юридических проблем, нуждающихся в разрешении в первую очередь. Показана необходимость дальнейшего исследования и юридической проработки вопросов коммерциализации космической деятельности и совершенствования современного законодательства в сфере космического права.*

*Исследуя проблему, автор использовал методы исторического, логического и сравнительно-правового анализа.*

*Эмпирической базой исследования послужили российские федеральные законы, международные договоры и соглашения Российской Федерации в сфере космической деятельности.*

*В результате исследования сделан вывод о необходимости дальнейшего совершенствования российского законодательства в сфере космического права, с учетом его адаптации к реалиям современной космической деятельности, требующей участия в ней частных юридических и физических лиц. Кроме того, отмечено, что при разработке новых подходов на пути совершенствования российского космического права необходимо использовать имеющийся опыт коммерческой космической деятельности других стран.*

**Ключевые слова:** *космическое право, коллизии и пробелы законодательства, теория и история права.*

## **Melnikov A.G. The Legal Regulation of Space Activities (Issues of the Legal Regulation Theory and Practice)**

*The article considers a number of general problems of legal regulation of space activities that hinder the implementation of space activities by private companies. The author shows the necessity and importance of improving and further developing Russian space law in order to involve the private sector in to space activities.*

*Analyzing the legal acts of the Russian space legislation, specific examples show the problems and contradictions that arise in the implementation of activities for the exploration and use of outer space with the involvement of private participants. It is shown that the problems of space exploration can be effectively solved with the involvement of the private sector, combining the advantages of public and commercial approaches.*

*There are a number of legal problems that need to be resolved in the first place. The article shows the need for further research and legal study of the issues of commercialization of space activities and improvement of modern legislation in the field of space law.*

*Investigating the problem, the author used the methods of historical, logical and comparative legal analysis.*

*The empirical basis of the research was Russian Federal laws, international treaties and agreements of the Russian Federation in the field of space activities.*

*The study concludes that it is necessary to further improve Russian legislation in the field of space law, taking into account its adaptation to the realities of modern space activities that require the participation of private legal entities and individuals. In addition, it was noted that when developing new approaches to improving Russian space law, it is necessary to use the existing experience of commercial space activities of other countries.*

**Keywords:** *space law, conflicts and gaps in legislation, theory and history of law.*



## Иксанов И.С. Традиционные подходы к миграционному законодательству и иммиграционной политике в России с XVII до XXI века

*Для изучения миграционных процессов, зависимости от них социально-экономической обстановки в стране и системы государственного управления, а также для разработки методик исследования требуется анализ научных исследований в отечественной правовой науке в сфере миграции. Нельзя рассматривать какой-то период в истории России отдельно от предыдущих и последующих этапов, поскольку так будет невозможно понять причины неудач при попытках реформирования нормативно-правовой системы. В данной статье рассмотрена эволюция отечественной правовой доктрины в сфере миграции.*

**Ключевые слова:** миграция, миграционное движение, развитие миграционного законодательства, поселение, колонизация.

## Iksanov I.S. Traditional Approaches to Migration Laws and the Immigration Policy of Russia from the XVII to the XXI Century

*To study migration processes, their dependence on the socio-economic situation in the country and the system of public administration, as well as to develop research methods, it is necessary to analyze research in the domestic legal science in the field of migration. It is impossible to consider any period in the history of Russia separately from the previous and subsequent stages, because it will be impossible to understand the reasons for failures in attempts to reform the regulatory system. This article examines the evolution of the Russian legal doctrine in the field of migration.*

**Keywords:** migration, migration movement, development of migration legislation, settlement, colonization.

## Редакционный совет:

**Плигин Владимир Николаевич** – председатель АЮР, ведущий научный сотрудник сектора теории права и государства Института государства и права РАН;

**Блажеев Виктор Владимирович** – сопредседатель АЮР, ректор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА);

**Степашин Сергей Вадимович** – сопредседатель АЮР, председатель наблюдательного совета госкорпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»;

**Крашенинников Павел Владимирович** – сопредседатель АЮР, председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по государственному строительству и законодательству

## Главный редактор журнала:

**Гриб Владислав Валерьевич** – член Президиума АЮР, вице-президент Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации

## Заместитель главного редактора журнала:

**Редькин Игорь Владимирович**

## Члены Совета:

**Александров Алексей Иванович** – член Президиума АЮР, первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству;

**Бородин Павел Андреевич** – вице-президент по работе с органами государственной власти ОАО «Вымпелком»;

**Голышев Александр Константинович** – член Президиума АЮР, декан Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, председатель Московского регионального отделения АЮР;

**Дубик Сергей Николаевич** – статс-секретарь – заместитель генерального директора по осуществлению государственных полномочий Госкорпорации «Роскосмос»;

**Иванов Антон Александрович** – заведующий кафедрой гражданского и предпринимательского права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в отставке;

**Кропачев Николай Михайлович** – член Президиума АЮР, ректор Санкт-Петербургского государственного университета, председатель Межрегионального отделения АЮР по Санкт-Петербургу и Ленинградской области;

**Лебедев Вячеслав Михайлович** – член Президиума АЮР, Председатель Верховного Суда Российской Федерации;

**Перевалов Виктор Дмитриевич** – член Президиума АЮР, президент Уральского государственного юридического университета;

**Пилипенко Юрий Сергеевич** – член Президиума АЮР, президент Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации;

**Ренов Эдуард Николаевич** – заместитель Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в отставке;

**Семеняко Евгений Васильевич** – первый вице-президент Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации;

**Сурков Константин Викторович** – член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

**Торшин Александр Порфирьевич;**

**Требков Андрей Адамович** – председатель Международного союза юристов;

**Чайка Юрий Яковлевич** – член Президиума АЮР;

**Шарандин Юрий Афанасьевич** – заместитель руководителя Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – начальник управления

**№ 9 (285) / 2020**

## Учредители:

Издательская группа «Юрист»,  
Ассоциация юристов России

## Главный редактор журнала «Юридический мир»:

Гриб В.В.

## Заместитель главного редактора журнала

### «Юридический мир»:

Редькин И.В.

## Редакционная коллегия журнала

### «Юридический мир»:

Егорова М.А., Манылов И.Е.,  
Пискунов Я.Б., Ситдикова Л.Б.

## Редакция:

Лаптева Е.А., Платонова О.Ф.

## Верстка:

Калинина Е.С.

## Научное редактирование и корректура:

Швечкова О.А.

## Центр редакционной подписки:

Тел.: (495) 617-18-88.

E-mail: [podpiska@lawinfo.ru](mailto:podpiska@lawinfo.ru)

Фото обложки: Фотобанк Лори.

Фото новостных материалов: открытые источники; пресс-служба АЮР.

Адрес редакции / издательства:

115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7.

Тел.: (495) 953-91-08.

E-mail: [avtor@lawinfo.ru](mailto:avtor@lawinfo.ru) <http://www.lawinfo.ru>

Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ) **eLIBRARY.RU**

Подписной индекс по каталогам:

Объединенный каталог. Пресса России – 91915.

Свидетельство о регистрации в качестве СМИ:

ПИ № ФС77-56628 от 26 декабря 2013 г.

Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия.

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону. К опубликованию принимаются материалы, прошедшие проверку в системе «Антиплагиат» и содержащие не менее 75% авторского текста.

Отпечатано в ООО «Национальная полиграфическая группа».

Адрес типографии: 248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2.

Тел.: (4842) 70-03-37.

Внимание наших авторов!

Отдельные материалы журнала размещаются в электронной правовой системе «КонсультантПлюс».

ISSN 1811-1475. Формат 60x90/8. Печать офсетная.

Физ. печ. л. – 9,0. Усл. печ. л. – 9,0. Тираж 5000 экз.

Цена свободная.

Номер подписан в печать: 09.09.2020.

Дата выхода в свет: 17.09.2020.

*Журнал рекомендуется Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикаций основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.*

**Editorial Board:**

**Pligin Vladimir N.**, Chairman of the Association of Russian Lawyers, Leading Researcher of the Sector of Theory of Law and State of the Institute of State and Law RAS

**Blazheev Viktor V.**, Co-Chairman of the Association of Russian Lawyers, Rector of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL);

**Stepashin Sergei V.**, Co-Chairman of the Association of Russian Lawyers, Chairman of the Supervisory Board of the Fund for Assistance to the Reform of Housing and Communal Services State Corporation;

**Krashennikov Pavel V.**, Co-Chairman of the Association of Russian Lawyers, Chairman of the State Duma Committee of the Federal Assembly of the Russian Federation on State-Building and Legislation;

**Editor in Chief of the journal:**

**Grib Vladislav V.**, Member of the Presidium of the Association of Russian Lawyers, Vice President of the Federal Chamber of Lawyers of the Russian Federation

**Deputy Editor in Chief of the journal:**

**Red'kin Igor V.**

**Members of the Board:**

Alexandrov Alexey I., Member of the Presidium of the Association of Russian Lawyers, First Deputy of the Chairman of the of the Federation Council Committee of the Federal Assembly of the Russian Federation under Constitutional Law and State Building;

Borodin Pavel A., Vice President of Work with Public Authorities of Vimpelcom OJSC;

Golichenkov Alexander K., Member of the Presidium of the Association of Russian Lawyers, Dean of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University, Chairman of the Moscow Regional Office of the Association of Russian Lawyers;

Dubik Sergey N., Deputy Director General for Interaction with Public Authorities of the State Space Corporation Roscosmos;

Ivanov Anton A., Head of the Department of Civil and Business Law National Research University High School of Economics; Retired Chairman of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation;

Kropachev Nikolai M., Member of the Presidium of the Association of Russian Lawyers, Rector of the Saint Petersburg State University, Head of the Interregional Office of the Association of Russian Lawyers in St.Petersburg and the Leningrad Region;

Lebedev Vyacheslav M., Member of the Presidium of the Association of Russian Lawyers, Chairman of the Supreme Court of the Russian Federation;

Perevalov Victor D., Member of the Presidium of the Association of Russian Lawyers, President of the Ural State Law University;

Pilipenko Yury S., Member of the Presidium of the Association of Russian Lawyers, President of the Federal Chamber of Lawyers of the Russian Federation;

Renov Eduard N., Retired Deputy Chairman of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation;

Semenyako Evgeny V., First Vice-President of the Federal Chamber of Lawyers of the Russian Federation;

Surkov Konstantin V., Member of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation;

Torshin Alexander P.,

Trebkov Andrey A., Chairman of the International Union of Lawyers;

Chaika Yuri Ya., Member of Presidium of Association of lawyers of Russia, Prosecutor General of the Russian Federation;

Sharandin Yuri A., Deputy Head of the Office of the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation – Head of Department

**№ 9 (285) / 2020****Publisher:**

Jurist Publishing Group, Association of Lawyers of Russia

**Chief Editor of Juridical World journal:**

Grib V.V.

**Deputy Editor in Chief of Juridical World journal:**

Red'kin I.V.

**Editorial Stuff of Juridical World journal:**

Egorova M.A., Manylov I.E., Piskunov Ya.B., Sitdikova L.B.

**Editions:**

Lapteva E.A., Platonova O.F.

**Layout:**

Kalinina E.S.

**Scientific editing and proofreading:**

Shvechkova O.A.

**Editorial Subscription Centre:**

Tel. (495) 617-18-88.

E-mail: [podpiska@lawinfo.ru](mailto:podpiska@lawinfo.ru)

Photo of the cover: Lori photobank.

Photoes of the news: open photo sources; Press-Service of the Association of Lawyers of Russia

**Editorial Office's Address / Publishing house:**

Bldg. 7, 26/55, Kosmodamianskaya Emb., Moscow, 115035.

Tel.: (495) 953-91-08.

E-mail: [avtor@lawinfo.ru](mailto:avtor@lawinfo.ru)

<http://www.lawinfo.ru>

The journal is included in the database Russian science citation index

**eLIBRARY.RU****Subscription:**

Unified Catalogue. Russian Press – 91915.

Certificate of Registration as the Mass Media:

PI No. FS77-56628 of 26.12.2013.

Registered in Federal service on supervision in sphere of media communications and protection of cultural heritage.

Complete or partial reproduction of materials without prior written permission of authors of articles or the editorial office shall be prosecuted in accordance with law.

For publication are accepted materials, authenticated in the system of the same name, and containing not less than 75% of the author's text.

Printed by National Polygraphic Group Ltd.

Tel.: (4842) 70-03-37.

248031, Kaluga, street Svetlaya, 2.

To the attention of our authors!

Some materials of the journal shall be put on ConsultantPlus reference legal system.

ISSN 1811-1475. Size 60x90/8.

Offset printing. Printer's sheet – 9,0.

Conventional printed sheet – 9,0.

Circulation 5000 copies.

Free market price.

Passed for printing: 09.09.2020.

Date of publication: 17.09.2020.



### Уважаемые коллеги!

Вышел в свет ежегодный сборник «Научные труды РАЮН», выпуск 20. В сборнике опубликованы доклады участников по итогам XX Международной научно-практической конференции «Права и обязанности гражданина и публичной власти: поиск баланса интересов», организованной Юридическим факультетом Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, Российской академией юридических наук, Московским государственным юридическим университетом имени О.Е. Кутафина, Московским отделением Ассоциации юристов России, при участии органов законодательной, исполнительной и судебной власти, общественных объединений юристов, юридических вузов и научных учреждений права, которая состоялась в Москве 26–29 ноября 2019 года.

Сборник содержит следующие разделы:

- Теория и история государства и права. История правовых и политических учений
- Конституционное и муниципальное право
- Административное право. Финансовое право
- Международное право
- Гражданское право. Семейное право
- Гражданский и арбитражный процесс
- Информационное право
- Право интеллектуальной собственности
- Предпринимательское право
- Трудовое право. Право социального обеспечения
- Природноресурсное право. Экологическое право
- Уголовное право. Криминология. Уголовно-исполнительное право
- Уголовный процесс. Прокурорский надзор
- Судебная экспертиза. Криминалистика. Оперативно-разыскная деятельность
- Адвокатская практика

Сборник предназначен для преподавателей, научных сотрудников, аспирантов, студентов юридических вузов.

С полной версией сборника можно ознакомиться на сайте Издательской группы «Юрист» в разделе «Книги» и в электронной библиотеке научных публикаций РИНЦ.