

ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА И ПРАКТИКА

Научный журнал
Основан в ноябре 1999 года

2023. Том 19, № 4

СОДЕРЖАНИЕ

Теоретико-исторические и публично-правовые науки

- Красняков Н. И.* Автономизация в управлении регионом Российской империи на примере кавказских территорий во второй половине XIX века 5
- Сосенков Ф. С., Биюшкина Н. И.* Национально-территориальное единство Российского государства в представлениях монархической эмиграции 1920-х годов 15
- Хрущёв С. В.* Поиски путей систематизации духовных узаконений в практиках деятельности Святейшего правительствующего Синода (1820–30-е гг.) 20
- Бабков Д. И.* Антикоррупционный потенциал системы «Посейдон» 34

Частноправовые (цивилистические) науки

- Лисица В. Н., Зыкова О. А.* Амнистия капитала в России: от постсоветского периода до эпохи цифровой экономики 42
- Цзя Шаосюе.* Обзор правового регулирования сервисов генеративного искусственного интеллекта в Китае 53
- Бояринова В. И.* Значение навыка ведения переговоров для разрешения гражданско-правовых споров 63
- Леканова Е. Е.* Правовые проблемы внесудебного отобрания ребенка: советское наследие, современное состояние и законотворческие перспективы 69
- Агапеев П. А.* Частный и публичный интересы как факторы эффективности государственно-частного партнерства 77
- Информация для авторов 88

JURIDICAL SCIENCE AND PRACTICE

Scientific Journal
Since 1999, November
In Russian

2023. Volume 19, № 4

CONTENTS

Theoretical and Historical and Public Legal Sciences

<i>Krasnyakov N. I.</i> Autonomization in the Management of the Region of the Russian Empire on the Example of the Caucasian Territories in the Second Half of the XIX Century	5
<i>Sosenkov F. S., Biyushkina N. I.</i> National-Territorial Unity of the Russian State in the Representations of the Monarchical Emigration of the 1920s	15
<i>Khrushchev S. V.</i> Searching for Ways to Systematize Spiritual Laws in the Practices of Activity Holy Governing Synod (1820–30s)	20
<i>Babkov D. I.</i> Anti-corruption Potential of the Poseidon System	34

Private Law (Civilistic) Sciences

<i>Lisitsa V. N., Zykova O. A.</i> Amnesty of Capital in Russia: from the Post-soviet Period to the Era of the Digital Economy	42
<i>Jia Shaoxue.</i> Review of the Legal Regulation of Generative Artificial Intelligence Services in China	53
<i>Boyarinova V. I.</i> Negotiation Skill Value for Resolution Civil Disputes	63
<i>Lekanova E. E.</i> Legal Problems of Extrajudicial Removal of a Child: Soviet Legacy, Current State and Legislative Prospects	69
<i>Agapeev P. A.</i> Private and Public Interests as Factors in the Effectiveness of Public-Private Partnership	77
Instructions for Contributors	88

Editor in Chief V. N. Lisitsa *Associate Editor* N. I. Krasnyakov
Executive Secretary E. R. Voronkova

Editorial Board of the Series

O. I. Andreeva, V. A. Boldyrev, V. S. Kamenkov, M. I. Kleandrov, S. V. Kodan, I. A. Kravets
E. V. Korotysh, I. D. Kuzmina, A. A. Makartsev, D. S. Murtazakulov, N. V. Omelyokhina
V. I. Plokhova, S. G. Proskurin, V. N. Rudenko, N. V. Shchedrin, T. V. Shepel
V. L. Tolstykh, A. V. Tsikhotsky, E. P. Voytovich, E. A. Zhegalov

Editorial Board of the Journal

M. P. Fedoruk (Chairperson), S. G. Sablina (Vice-Chairperson), D. V. Churkin (Vice-Chairperson)
M. M. Lavrentyev (Vice-Chairperson), A. V. Arzhannikov, S. S. Goncharov, V. S. Diev, V. I. Molodin, G. M. Mkrtchyan
O. N. Pervushina, M. K. Timofeeva

*The journal is published quarterly in Russian since 1999
by Novosibirsk State University Press*

The address for correspondence

Law Department, Novosibirsk State University
1 Pirogov Street, Novosibirsk, 630090, Russian Federation
Tel. +7 (383) 363 42 54

E-mail address: pravo@vestnik.nsu.ru; urfakngu@yandex.ru

On-line version: <http://elibrary.ru>

Научная статья

УДК 34.07

DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-4-5-14

Автономизация в управлении регионом Российской империи на примере кавказских территорий во второй половине XIX века

Николай Иванович Красняков

Новосибирский государственный университет
Новосибирск, Россия
n.krasnyakov@nsu.ru

Аннотация

В статье, прежде всего, на основе законодательства и архивных материалов последовательно рассматриваются условия, идеи, направления и средства автономизации в управлении кавказским регионом. При этом поддержание устойчивости единого политико-правового пространства имперского государства требовало от властей проведения планомерных мероприятий с учетом социально-политических и правовых традиций местного полиэтнического населения. Автор анализирует различного рода законодательные акты по регламентации особенностей должностного статуса наместника в кавказских территориях Российской империи. Утверждается, что военное-народное управление, преимущественная роль в местной административной системе военного министерства вели к подчинению управленческих структур региона в преобладающей степени непосредственно императору.

Ключевые слова

Российская империя, регион, автономизм, многоукладность, унификация, иерархическая структура

Для цитирования

Красняков Н. И. Автономизация в управлении регионом Российской империи на примере кавказских территорий во второй половине XIX века // Юридическая наука и практика. 2023. Т. 19, № 4. С. 5–14. DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-4-5-14

Autonomization in the Management of the Region of the Russian Empire on the Example of the Caucasian Territories in the Second Half of the XIX Century

Nikolay I. Krasnyakov

Novosibirsk State University
Novosibirsk, Russian Federation
n.krasnyakov@nsu.ru

Abstract

The article, primarily on the basis of legislation and archival materials, consistently examines the conditions, ideas, directions and means of autonomy in the management of the Caucasus region. Maintaining the stability of the unified political and legal space of the imperial state required the authorities to carry out systematic measures taking into account the socio-political and legal traditions of the local multi-ethnic population. The author analyzes various kinds of legislative acts regulating the features of the official status of the governor in the Caucasian territories of the Russian Empire. The military-people's administration, the predominant role in the local administrative system of the Ministry of War led to the subordination of the administration of the region to a predominant extent directly to the emperor.

Keywords

Russian Empire, region, autonomism, multiculturalism, unification, hierarchical structure

© Красняков Н. И., 2023

For citation

Krasnyakov N. I. Autonomization in the management of the region of the Russian Empire on the example of the Caucasian territories in the second half of the XIX century. *Juridical Science and Practice*, 2023, vol. 19, no. 4, pp. 5–14. (in Russ.) DOI 10.25205/2542- 0410-2023-19-4-5-14

Возросший интерес к дискуссиям о месте и значении государственных и правовых институтов в функционировании политической сферы и накопленном отечественном опыте организации управления периферийными территориями [4], а также перспективах государства как мегарегулятора системы социальных отношений в настоящее время достигает критического уровня, отсылая к запросу общества на закрепление стратегических показателей эффективности государственного управления, пределах и степени влияния права на общество и государство [1]. Потому имперская проблематика в гуманитарных науках, имеющая результатом социально-правовые и политико-юридические конструкции и формулы сохранения устойчивости полиэтнического социума и сложноцентрализованного государства в целом, поддержания государственного единства, имеет по-прежнему высокую степень востребованности в познавательной деятельности [2].

Можно с уверенностью констатировать, что со времени присоединения кавказских территорий в начале XIX в. проводимые мероприятия в построении административной системы в регионе с учетом местных социально-политических особенностей не достигали цели единства и целостности государственного управления в контексте поставленных верховной властью задач. Недостатком преобразований стало увеличившееся вдвое количество чиновников, вследствие чего расходы оказались выше доходов всего края, кроме того, коренное население не воспринимало установленные почти по общеимперскому варианту суды, поскольку они не были приспособлены к традиционным структурам края и оказывались преждевременны. Реформой 1840–1842 гг. главноуправляющий получал статус высшего органа местного надзора, непосредственного управления всеми исполнительными ведомствами в крае, однако пределы его власти были ограничены высшим министерским надзором за подчиненными им управлениями и ведомственными нормами, которыми руководствовались особенные части кавказского административного аппарата.

Ввиду признания неудовлетворительного положения дел, уже в 1842 г. на Кавказ была направлена ревизия под руководством военного министра, председателя комитета об устройстве Закавказского края кн. А. И. Чернышева и статс-секретаря, члена комитета М. П. Позена. К числу недостатков применения Учреждения 1840 г. Позен отнес, в частности, устранение военных от гражданского управления, неудовлетворительный кадровый состав гражданских чиновников и крайне низкий уровень влияния на местное население, полное отсутствие авторитетного надзора за ходом гражданского управления, проблемы неудовлетворительного состояния экономики [6, с. 221]. А потому в 1842 г. главноуправляющим в Закавказском крае назначен А. И. Нейдгардт. Заметим, что Учреждение 1840 г. и его реализация показали в очередной раз, что российская власть на Кавказе безуспешно пыталась традиционными для нее методами ввести гражданское управление на территориях, населенных разными народами, не схожими не только с русским этносом, но и между собой языками, обычаями, традициями, вероисповеданием.

В итоге в 1845 г. рескриптом императора на имя генерал-адъютанта графа Воронцова¹ действие Учреждения и Наказа было отменено и на дальнейшее время предусматривалось «для пользы службы усилить права, которые донныне были даны Главноуправляющим гражданской там частью» за счет ограничения главного управления. Новой для Кавказа формой, предполагающей и завершение военных действий, было выбрано подтвердившее свою эффективность

¹ Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗРИ-2). Т. 20. Ч. 1. № 18679.

в присоединяемых западных территориях наместничество. Одновременно учреждался Кавказский комитет с порядком дел по установленному для комитета министров², в компетенции которого находились только гражданские дела, т. е. на высшем уровне военное и гражданское управление разделялись. Комитет разбирал дела Северного Кавказа и Закавказья, выходившие за рамки полномочий министров, кроме военных и дипломатических вопросов. Он полностью дублировал состав комитета министров, а курировал вопросы торговли, промышленности и сельского хозяйства, землевладения, переселений, народного образования и здравоохранения. В комитет направлялись ежегодные отчеты наместника, сметы бюджета Кавказской области и Закавказского края.

Деятельность наместника регламентировалась в основном законодательными актами 1845–1846 гг.³, которые определяли границы его власти в крае, полномочия и взаимоотношения с территориальными учреждениями, центральным государственным аппаратом и верховной властью. Местный аппарат наместника включал совет и канцелярию. В совет входили назначаемые императором чиновники и губернаторы края, он должен был исполнять контрольные функции над всем административным аппаратом и судебными органами. Со временем роль совета нивелировалась и власть все больше концентрировалась в руках наместника. Ему же подчинялись особенные части: округа жандармский и путей сообщения, строительное и другие ведомства. Структура гражданской части была идентична российской: губернские правления, палаты и суды. Исключения предусматривались лишь для некоторых провинций, преимущественно с мусульманским населением. По новым правилам лишь дела, требующие законодательных мер, требовали обсуждения в совете, однако докладывать о них и других вынужденных обстоятельствах случаях принятия безотлагательных мер теперь предоставлялось напрямую императору. Наместник, минуя центральные учреждения (министерства и главные управления), через Кавказский комитет мог входить как с исполнительной, так и с законодательной инициативой в высшие государственные учреждения, а в делах дипломатических и военных имел право обращаться также прямо к императору.

Кавказскому наместнику поручался надзор за «действиями всех вообще мест и лиц, находящихся в Закавказском крае и Кавказской области, к какому бы ведомству они ни принадлежали». Местные отделы центральных ведомств поступали в полное его подчинение: «как принадлежащие к общему губернскому управлению, так и отделенные от оногo», им в обязанность вменялась лишь отправка в столицу срочных ведомостей и отчетов. В отношении чиновников до V класса включительно наместник наделялся правом назначать, перемещать и увольнять их, а применительно к должностным лицам, замещающим свои места по высочайшему назначению, пользовался теми же полномочиями, но с необходимостью представлять об утверждении сделанного им распоряжения непосредственно монарху. Следовательно, наместник в этих вопросах получал такие же права на территории, как и министры.

В 1856 г. наместником назначен А. И. Барятинский, которому император поручил подготовку «особого главного управления делами всего... края, обратив в составе этого главного управления все существующие ныне при Наместнике учреждения: канцелярию, совет, экспедицию государственных имуществ и т. п.», уточнив, что основания новому главному управлению также предоставляются его ближайшему усмотрению⁴. Одновременно император предписал жалобы на кавказское и закавказское начальство министрам в дальнейшем не принимать⁵, причем в архиве Государственного совета хранится папка с более точной формулировкой:

² Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1284. Оп. 33. Ед. хр. 257. Л. 1–5.

³ ПСЗРИ-2. Т. 20. Ч. 1. № 18687, 18702, 18706; Т. 21. Ч. 1. № 19590; Т. 21. Ч. 2. № 20525, 20673, 20677.

⁴ ПСЗРИ-2. Т. 31. Ч. 1. № 30830.

⁵ ПСЗРИ-2. Т. 31. Ч. 1. № 30568.

«Дело о запрещении по Высочайшему повелению принимать жалобы на действия Кавказского и Закавказского наместника»⁶. И в 1856 г. установлено, что все находящиеся в Кавказском и Закавказском крае правительственные учреждения и чиновники, как принадлежащие к общему губернскому управлению, так и отдельные от него, «вполне подчинены Наместнику Кавказскому, к нему только одному входят с представлениями, кои он разрешает по власти, всем министрам вообще присвоенной, а в случаях, власть его превышающих, представляет Его Императорскому Величеству или непосредственно, или чрез председателя Кавказского комитета»⁷. В 1857 г. наместник наделялся широким кругом возможностей⁸ в отношениях с Сенатом, в том числе правом приостанавливать исполнение указов Сената по судебным гражданским и уголовным делам, если они, по его мнению, могли нанести вред или ущерб краю, доведя до сведения об этом Сенату, «и в то же время представляет на Высочайшее усмотрение, установленным порядком, чрез Кавказский комитет, ожидая разрешения»⁹. Важно, что для соблюдения единства в распоряжениях предписывалось сосредоточить все гражданские дела лиц, проживающих в других губерниях страны, но имеющих имущество на территориях Ставропольской губернии, Закавказского и Кавказского края, в одном делопроизводстве.

Законодательством 1856–1859 гг. преследовалась цель создать местную систему подобно существующей министерской в центральном аппарате. Так, палаты были преобразованы в департаменты и наделены правами министерств, а законодательная власть сосредоточивалась во временном отделении при главном управлении наместника кавказского. Канцелярия наместника и экспедиции государственных имуществ упразднились, вместо них возник департамент общих дел, который, по аналогии с Министерством внутренних дел, заведовал инспекторской, учебной, почтовой, медицинской, карантинной, строительной и другими частями¹⁰. Департамент судебных дел осуществлял надзор и распоряжения по судебным делам. Департамент финансов занимался всем, что касалось денежных сборов, таможенного управления, торговли и промышленности. Департамент государственных имуществ имел в своем составе особое управление сельского хозяйства и колоний иностранных поселенцев, заведовал казенными землями и государственными крестьянами, управлял казенными лесами и всеми казенными сельскохозяйственными заведениями, а кроме того, в его состав входило особое о земских повинностях присутствие по Закавказскому краю из высокопоставленных чиновников главного управления, занимавшееся обсуждением и утверждением сметы, распределением земских повинностей и общим контролем над расходованием крупных казенных сумм.

Все названные учреждения обладали некоторой самостоятельностью в пределах компетенции, возглавлялись директорами или управляющими. Они подчинялись начальнику главного управления, который был помощником наместника по гражданской части. Руководители департаментов подавали свои доклады именно ему, а он уже докладывал о них наместнику. В обязанности начальника главного управления входила координация деятельности департаментов, однако на практике она не исполнялась, потому в 1859 г. наместнику сверх штата назначены четыре чиновника особых поручений¹¹ и утвержден новый департамент – контрольный. Его задачи – производить ревизии денежных отчетов всех учреждений, подчиненных наместнику; проверка достоверности о поступающих к ним средствах из местных доходов государственного казначейства по отдельной для Закавказского края финансовой смете, а также из земского сбора, городских доходов и других местных источников. Кроме главного управления кавказского, продолжало функционировать и временное отделение, согласно по-

⁶ РГИА. Ф. 733. Оп. 88. Ед. хр. 140. Л. 1–3.

⁷ ПСЗРИ-2. Т. 31. Ч. 1. № 30838.

⁸ РГИА. Ф. 797. Оп. 26. Отд. 1. Ед. хр. 261. Л. 7–12.

⁹ ПСЗРИ-2. Т. 32. Ч. 1. № 31759.

¹⁰ ПСЗРИ-2. Т. 34. № 34148.

¹¹ РГИА. Ф. 1341. Оп. 102. Ед. хр. 477. Л. 2–3.

ложению получившее название временного отделения по делам гражданского устройства края и занимавшееся законодательной деятельностью, а также совет главного управления, переименованный в совет наместника кавказского¹², рассматривающий дела по усмотрению самого наместника и потому терявший свое самостоятельное значение в новой системе управления.

Выходило, если главноначальствующие обладали властью на уровне министра, то Барятинский, создав из присутственных мест края подобие министерств, носивших название департаментов, намного расширил границы своей власти. Пределы его полномочий были сильно увеличены, в частности, ему подчинялись армяно-григорианский патриарх и синод по вопросам исповеданий на Кавказе. Вариант организации власти в крае Барятинского, введенный как опыт первоначально на 3 года, потом еще на 2 года¹³ и продленный в 1866 г. до 7 лет, оказался малопригодным. Так, М. Я. Ольшевский по этому поводу замечал следующее: «дорогостоящие департаменты, а некоторые из них оказавшиеся бесполезными, по ничтожеству производящихся в них дел, можно считать одним из неудавшихся нововведений и учреждений князя Барятинского во время его пятилетнего управления Кавказом» [8, с. 410].

С 1867 г. принадлежавший наместнику высший надзор по управлению Кавказского и Закавказского края и, соответственно, предоставленные его власти распоряжения по гражданским и пограничным делам, согласно «Высочайше утвержденному положению о главном управлении Наместника Кавказского», стали сосредотачиваться в состоящем при наместнике главном управлении, которое поручалось руководству особого должностного лица – начальнику главного управления наместника. В состав главного управления входили: совет, департамент, управление государственными имуществами, делами сельского хозяйства и промышленности, управления частями: учебной, почтовой, горной, медицинской и карантинно-таможенной, особое о земских повинностях присутствие, комитеты: по устройству крестьян, строительно-дорожный, кавказский статистический и состоящие в ведении главного управления особые учреждения. Сохранялся прежний, министерский порядок ведения делопроизводства: «дела, в общем порядке министерского устройства, подлежат рассмотрению общих присутствий министерских департаментов, докладываются директором департамента и управляющими отдельными частями начальнику главного управления»¹⁴. Таким образом, в очередной раз подтверждалась высшая власть в кавказских территориях наместника, стоявшего во главе административной иерархии Кавказа, но его авторитет как политической фигуры, безусловно, только повышался с введением новой подчиненной ему управленческой структуры и должности начальника главного управления наместника кавказского, назначаемого лично императором.

Стоит отметить, что Барятинскому пришлось учитывать различные противоречивые местные условия для проведения реформы гражданского и военного управления. Организация местного аппарата власти империи, сложившаяся в годы кавказской войны, была довольно сложной и запутанной. Наряду с территориями, находившимися под прямым подданством, которые управлялись по общим законам, на Северо-Восточном и отчасти Центральном Кавказе сохранялись мусульманские владения и союзы горских общин под российским протекторатом. Здесь действовало косвенное управление, власть и сбор налогов были сосредоточены в руках местных владельцев или сельских общин, действовавших под контролем российских офицеров. До начала 60-х гг. разные районы Северного Кавказа не имели единой администрации, налогообложения и судопроизводства, тем более, что наряду с общеимперским гражданским управлением существовало военное. Так, например, о путанице в структуре регионального управления свидетельствует то обстоятельство, что в 1860 г. тифлисскому военному генерал-губернатору выдана специальная инструкция по части гражданской¹⁵, а уже в 1866 г. долж-

¹² РГИА. Ф. 515. Оп. 6. Ед. хр. 4257. Л. 1–34; Ф. 1341. Оп. 102. Ед. хр. 314. Л. 1–4.

¹³ РГИА. Ф. 1287. Оп. 46. Ед. хр. 1568. Л. 1–8.

¹⁴ ПСЗРИ-2. Т. 42. Ч. 2. № 45265.

¹⁵ РГИА. Ф. 1341. Оп. 104. Ед. хр. 391. Л. 1–5.

ность была упразднена¹⁶. Значительные территории, занятые горцами и казаками, управлялись штабом при наместнике через офицеров кавказской армии [9, с. 189]. О разнорядности управленческих институтов Кавказа еще раз свидетельствует и то обстоятельство, что лишь в 1860 г. «в видах единства в управлении всеми поселениями в крае и для сокращения переписки» в департамент государственных имуществ главного управления наместника переданы дела по управлению колониями иностранцев¹⁷.

Относительно концентрации власти наместника на Кавказе существенным обстоятельством следует считать утверждение в условиях военной обстановки 1858 г. «Положения о Кавказской армии»¹⁸, по которому она разделялась на военные округа, при этом командующие округами наделялись большей самостоятельностью в принятии решений, но наместник-главнокомандующий осуществлял общее руководство. Этим же указом установлены нормы управления горскими народами, которые не вошли в состав гражданского управления. Была законодательно закреплена уже сложившаяся система военно-народного управления в следующей редакции: «для заведывания мирными горцами учреждается местное военное управление покоренными племенами Кавказа». Устанавливалось, что управляют ими русские офицеры, а «круг действий, права и обязанности начальников участков и округов» получают они от главнокомандующего кавказской армией и наместника кавказского.

Все стояния мусульман Кавказа должны были быть уравнены в правах, значит, исчезала социальная иерархия местной, военной элиты. Джамаат превращался в бессловесную общину – сельское общество. Органами ее управления стали сельский сход, старшина с помощниками и сельский суд в составе кади и знатоков местного адата. Община отвечала за уплату налогов, поддержание правопорядка на ее землях, выдачу разбойников и повстанцев, ремонт дорог и выделение подвод для нужд проходящих войск. Среди горцев по обычному праву разбирались мелкие уголовные правонарушения и поземельные споры между общинами. Мусульманскому праву остались подсудны гражданские иски, включая случаи разводов между мужем и женой, родителями и детьми, бракоразводные процессы, опекунические дела, споры по завещаниям, а также по благотворительной и религиозной собственности (вакф). Думается, такими мерами российские власти стремились перевести горское население на мирные направления развития, создать вместо прежней военной светскую элиту, пользующуюся доверием населения, в конечном счете, повысить авторитет местных правительственных учреждений.

В дальнейшем, после пленения Шамиля 25 августа 1859 г., вместо военной организации для горцев и казаков новых кавказских территорий получила широкое распространение административная система, в виде уже опробованной военно-народной, она применялась в областях. После победы вместо упраздненной Кавказской линии с 1860 г. все пространство Северного Кавказа было поделено на Ставропольскую губернию, Кубанскую и Терскую области, тогда же в одноименную область был преобразован Дагестан. Сущность военно-народного (иногда применяется термин «военно-адатного» – *Н. К.*) управления наместник Кавказский генерал-адъютант граф И. И. Воронцов-Дашков сформулировал так: «...созданная на Кавказе в период борьбы русских войск с местными горцами, основана на сосредоточении административной власти в руках отдельных офицеров, под высшим руководством главнокомандующего Кавказской армией, и на предоставлении населению во внутренних делах ведаться по своим адатам» [9, с. 190]. Более подробную его регламентацию, в частности, содержит утвержденное в 1860 г. наместником положение об управлении Дагестанской областью: судопроизводство в Дагестанской области отправляется: 1) по военно-уголовным законам – в комиссиях военного суда, учрежденных при разных частях дагестанских войск; 2) по общим законам империи, уголовным и гражданским (с применением их в необходимых случаях к изъятиям, для урожен-

¹⁶ РГИА. Ф. 1341. Оп. 117. Ед. хр. 645. Л. 1–2.

¹⁷ ПСЗРИ-2. Т. 35. Ч. 1. № 35779.

¹⁸ ПСЗРИ-2. Т. 33. № 32938.

цев Закавказья – в дагестанском областном суде); и 3) по адату и шариату, а также по особым постепенно составляемым правилам, на основании опыта и нужды в них. Предусматривалось, что «разбирательству окружных народных судов принадлежат: 1) дела, возникающие по гражданским спорам и тяжбам всякого рода; по воровству, ссорам, дракам, увозу женщин (хотя бы оно имело последствием увечья и даже смерть); по похищениям и грабежам, когда они учинены хотя с насилием и даже угрозами, но такого рода, что сии угрозы и самое насильственное действие не представляли опасности ни для жизни, ни для здоровья жалобщика, 2) по несогласиям между мужем и женой, родителями и детьми и 3) по религиозным делам магометан»¹⁹.

Некоторые исследователи предлагают считать системную совмещенность российских государственных ограничений в военно-народном управлении на Северном Кавказе с гарантиями невмешательства во внутренние дела горцев мерой на пути к окончательной стабилизации, поскольку она достигалась при помощи не подавления, а политического компромисса, конечной целью которого являлось гражданское приобщение. Действительно, есть смысл в утверждении, что принудительные связи, присущие в прошлом всем без исключения имперским образованиям, в системе российских государственных отношений не преобладали, а там, где они устанавливались на начальных стадиях присоединения новых территорий, со временем заменялись общегражданскими. При этом учтем, например, что выселение горцев произошло лишь из зоны традиционно турецкого влияния на Северном Кавказе, поэтому Кавказская война явилась не только фактором длительного полувекowego противостояния, но и государственного объединения под эгидой России другой более значительной части туземного населения. Соответственно, российская политика на периферии, в том числе и на Северном Кавказе, предоставляла лучшие перспективы, чем всевозможные сепаратистские проекты [7, с. 16]. Стоит согласиться и с тем, что длительная Кавказская война естественным образом подготавливала условия для русской колонизации. Об этом свидетельствует адаптированность к местным условиям в дальнейший период следующих процессов: во-первых, традиционная для освоения новых территорий «народная колонизация»; во-вторых, административное переустройство региона; в-третьих, постепенное вовлечение местного населения в российское правовое поле, через сочетание имперского законодательства и правовых норм и представлений местных народов; в-четвертых, процессы модернизации региона в пореформенный период, разрушавшие традиционный уклад местного населения (в большей части казачества, в меньшей – горского населения) [10, с. 160].

Вступление Российской империи в эпоху либеральных, буржуазных реформ в 60–70-е гг. XIX в. требовало изменения политики центральных властей в сфере административного строительства вообще, потому в национальных регионах она также претерпела значительные изменения. Реформы Александра II задали принципиально иные по сравнению с предыдущим этапом требования к административно-правовой, социальной и культурной гомогенности страны. Данный фактор обусловил постепенный переход правительства от политики прагматичной толерантности по отношению к окраинам, предусматривающей максимальный учет их социальной, политической, религиозной и культурной специфики, сохранение элементов автономии в системах управления ими и выстраивание отношений партнерства с национальными элитами, к курсу, направленному на унификацию их административных систем по общероссийскому образцу и нивелирование локальных социально-политических особенностей. Однако сложная военно-административно-политическая ситуация в Кавказском регионе требовала от региональной администрации такой оперативности, которая не могла быть обеспечена в рамках существовавшей во внутренних губерниях системы управления. В силу

¹⁹ Российский государственный исторический архив. Научная справочная библиотека (далее – РГИА, НСБ). Материалы к выяснению вопроса о пределах применения в России мусульманского права. Действующие узаконения и разъяснения Правительствующего Сената. Государственная Канцелярия, 1917. С. 158.

этого кавказская администрация по-прежнему наделялась особыми полномочиями, что влекло за собой формирование особого порядка ее взаимодействия с центральными и местными правительственными учреждениями.

Наиболее значительную специфику по-прежнему сохраняли области в составе Кавказского генерал-губернаторства, их управление определялось отдельными актами. Так, с 1874 г. действовало Временное положение об управлении Закаспийским краем (являлся частью Кавказа в административном отношении до 1890 г.), сохранявшее начала военно-народного управления местным населением, назначение которого сводилось в основном к реализации военно-полицейской функции и исполнению судебных полномочий российской властью. Во многом оно проявлялось в функционировании, прежде всего, общинного суда, рассматривавшего некоторые дела на основе обычая. Российскими законами оговаривалось, что дела и иски, превышающие 100 рублей, а также жалобы на решение аульного суда разбираются в судебном съезде биев (судей) приставства. Съезд составлялся из судей, выбранных по одному от каждой волости; на случай выбытия или болезни судьи в каждой волости выбирались и кандидаты. Все обозначенные лица местного управления утверждались в должности Главнокомандующим Кавказской армией. Председательство на судебном съезде биев возлагалось на пристава или его помощника²⁰. Соответственно, здесь продолжали действовать прежние нормы мусульманского суда, а российское право применялось лишь в некоторых, ограниченных случаях.

Подобный же порядок устанавливался и Учреждением управления Кубанской и Терской областей и Черноморского округа, которым устанавливалось, что «по управлению горским населением начальнику области, сверх общих прав и обязанностей Губернатора, предоставляются особые права», в том числе в отношении горских обществ – на основании положений об общественном управлении этих обществ и о горских словесных судах. Причем горский словесный суд состоял из председательствующего в нем окружного (уездного) начальника или его помощника и из депутатов от населения²¹. Подобное положение сохранилось вплоть до 1917 г., о чем свидетельствуют документы библиотеки Государственного совета, где систематизировалась законотворческая деятельность империи. Так, в издании «Материалы к выяснению вопроса о пределах применения в России мусульманского права. Действующие узаконения и разъяснения Правительствующего Сената. Государственная Канцелярия. 1917» обнаруживаем, что на Кавказе и в начале XX в. сохранились партикулярность права в частноправовой сфере и действие местного обычая, религиозного права и особенных для региона узаконений. Общеимперским правом оговаривалось, что «в Закатальском округе суд над лицами туземного населения отправляется: 1) в Закатальском окружном словесном суде: а) по адату – народному обычаю, б) по шариату – духовному суду и в) по особым правилам, утвержденным Главноначальствующим гражданской частью на Кавказе; 2) в Главном Народном суде: а) по адату и б) по особым правилам, утвержденным Главноначальствующим гражданской частью на Кавказе»²². В (1914 г. издания) Уставе уголовного судопроизводства в очередной раз подтверждается, что судопроизводство в Закатальском округе, в областях Дагестанской, Карской и Батумской сохраняет особенности «впредь до преобразования военно-народного управления на Кавказе». Поэтому не все уголовные дела лиц туземного населения подлежали ведению судебных установлений на основаниях данного Устава, то есть по общим законам империи, законом исключались те случаи, когда «означенные туземцы обвиняются в преступных деяниях,

²⁰ ПСЗРИ-2. Т. 49. № 53233.

²¹ ПСЗРИ-3. Т. 3. № 1521.

²² РГИА. НСБ. Законы о судопроизводстве гражданском 1892 г., о судопроизводстве по делам инородцев в Кавказском крае // Материалы к выяснению вопроса о пределах применения в России мусульманского права. Действующие узаконения и разъяснения Правительствующего Сената. Государственная Канцелярия. 1917. С. 168.

учиненных против таких же туземцев и притом в местностях, подведомственных военно-народному управлению»²³.

На наш взгляд, период 1845–1881 гг. был эпохой максимального автономизма региональной администрации на Кавказе [5, с. 254–264] ввиду того, что за это время, благодаря учреждению кавказского наместничества и кавказского комитета, административная система края практически полностью отделилась от центральных государственных органов и была подчинена в преобладающей степени непосредственно императору. Вся кавказская территория находилась под контролем военных чинов и военного министерства и была фактически отделена от гражданской администрации, возглавлявшейся наместником. Сложился своеобразный параллелизм в управлении – руководителем военно-народной подсистемы Кавказа выступал главнокомандующий кавказской армии, который входил в структуру военного министерства и подчинялся военному министру, а с другой стороны, действовала местная горизонталь и вертикаль гражданских ведомств, выведенных из сферы министерств, что служило явным парадоксом и требовало неотложной унификации структуры в системе общеимперского государственного управления [3] и потому дальнейшего уточнения предметов ведомства и пределов власти.

Список литературы

1. **Гранин Ю. Д.** Имперский характер России: исторический тупик или «окно возможностей» // Журналист. Социальные коммуникации. 2022. № 2 (46). С. 68–81.
2. **Кодан С. В.** Имперские параметры государства и права в России (вторая половина XVII – начало XX века) // Российский юридический журнал. 2013. № 1 (88). С. 16–18.
3. **Красняков Н. И.** Имперская парадигма государственного управления в России XVIII – начале XX в.: сущность, направления исследования // История государства и права. 2023. № 5. С. 27–30.
4. **Красняков Н. И.** Российская империя: опыт управления национальными регионами (середина XVII — начало XX в.): Моногр. Новосибирск: ИПЦ НГУ, 2023. 460 с.
5. **Красняков Н. И.** Конвергенция имперских институтов публичной власти в России // Инновационное развитие юридической науки как фактор укрепления российской государственности: Материалы конф., г. Новосибирск, 25–26 октября 2012 г. Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2013. С. 254–264.
6. **Лисицына Г. Г.** Гражданское управление краем, самое трудное... // Кавказ и Российская империя: проекты, идеи, иллюзии и реальность, начало XIX – начало XX вв.: [сборник / сост. Гордин Я. А. и др.]. СПб.: Изд-во журн. «Звезда», 2000. С. 218–223.
7. **Матвеев В. А.** Россия и Северный Кавказ: исторические особенности формирования государственного единства (вторая половина XIX – нач. XX в.). Ростов-на-Дону, 2006. 253 с.
8. **Ольшевский М. Я.** Кавказ с 1841 по 1866 год. Воспоминания участников Кавказской войны XIX века. СПб.: Изд-во журн. «Звезда», 2003. 608 с.
9. Северный Кавказ в составе Российской империи / [авт. кол.: Д. Ю. Арапов и др.]. М.: Новое лит. обозрение, 2007. 460 с.
10. **Шнайдер В. Г.** Россия и Северный Кавказ в дореволюционный период: особенности интеграционных процессов: Моногр. М.: Изд-во РГСУ «Союз», 2005. 176 с.

²³ РГИА. НСБ. Устав уголовного судопроизводства 1914 г. // Материалы к выяснению вопроса о пределах применения в России мусульманского права. Действующие узаконения и разъяснения Правительствующего Сената. Государственная Канцелярия. 1917. С. 164, 170.

References

1. **Granin Yu. D.** The imperial character of Russia: a historical dead end or a “window of opportunity”. *Journalist. Social communications*, 2022, no. 2 (46), pp. 68–81.
2. **Kodan S. V.** Imperial parameters of the state and law in Russia (the second half of the XVII – the beginning of the XX century). *Russian Law Journal*, 2013, no. 1 (88), pp. 16–18. (in Russ.)
3. **Krasniakov N. I.** The Imperial paradigm of public administration in Russia of the XVIII – early XX centuries: essence, directions of research. *History of the state and law*, 2023, no. 5, pp. 27–30. (in Russ.)
4. **Krasniakov N. I.** The Russian Empire: the experience of managing national regions (mid-XVII — early XX century): monograph. Novosibirsk, CPI NSU publ., 2023, 460 p. (in Russ.)
5. **Krasniakov N. I.** Convergence of imperial institutions of public power in Russia. In: *Innovative development of legal science as a factor of strengthening Russian statehood: Materials of the conference*, Novosibirsk, October 25-26, 2012. Novosibirsk, SibAGS Publishing House, 2013, pp. 254–264. (in Russ.)
6. **Lisitsyna G. G.** “Civil administration of the region, the most difficult...”. In: *The Caucasus and the Russian Empire: projects, ideas, illusions and reality, early XIX – early XX centuries.:* [collection / comp. Gordin Ya. A. et al.]. St. Petersburg, Journal Publishing House “Zvezda”, 2000, pp. 218–223. (in Russ.)
7. **Matveev V. A.** Russia and the North Caucasus: historical features of the formation of state unity (the second half of the XIX – beginning. XX century). Rostov on Don, 2006, 253 p.
8. **Olshevsky M. Ya.** The Caucasus from 1841 to 1866. Memoirs of participants of the Caucasian war of the XIX century. St. Petersburg, Publishing House of the Journal “Zvezda”, 2003, 608 p. (in Russ.)
9. The North Caucasus as part of the Russian Empire / [author: D. Y. Arapov et al.]. Moscow, New lit. review, 2007, 460 p. (in Russ.)
10. **Schneider V. G.** Russia and the North Caucasus in the pre-revolutionary period: features of integration processes: Monograph. Moscow, Publishing House of RSSU “Soyuz”, 2005, 176 p. (in Russ.)

Сведения об авторе

Николай Иванович Красняков, доктор юридических наук, доцент
SPIN 5429-3412

Information about the Author

Nikolay I. Krasnyakov, Doctor of Law, Associate Professor
SPIN 5429-3412

Статья поступила в редакцию 27.10.2023;
одобрена после рецензирования 03.11.2023; принята к публикации 03.11.2023

The article was submitted 27.10.2023;
approved after reviewing 03.11.2023; accepted for publication 03.11.2023

Научная статья

УДК 340.1

DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-4-15-19

Национально-территориальное единство Российского государства в представлениях монархической эмиграции 1920-х годов

Федор Сергеевич Сосенков¹,
Надежда Иосифовна Биюшкина²

Нижегородский государственный университет
Нижний Новгород, Россия

¹f.sosenkov@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5645-9510>

²asya_biyushkina1@list.ru, <https://orcid.org/0000-0002-6796-4600>

Аннотация

В статье анализируются воззрения русских эмигрантов-монархистов 1920-х гг. на способы обеспечения единства России. Рассмотрены позиции трех основных идейных групп монархической эмиграции: правых консервативных партий, левых либеральных обществ и центра. Особое внимание уделено архивным материалам Рейхенгалльского съезда русской эмиграции 1921 г. Различные монархические организации, несмотря на разницу во взглядах на будущее устройство государства, сходились на двух основных путях обеспечения национально-территориального единства: предоставление отдельным регионам прав национально-культурной автономии совместно с широким местным самоуправлением и формирование гражданской нации.

Ключевые слова

национально-территориальное единство, монархия, эмиграция, монархические организации, сепаратизм, Рейхенгалльский съезд русской эмиграции, унитарное государство, национально-культурная автономия

Для цитирования

Сосенков Ф. С., Биюшкина Н. И. Национально-территориальное единство Российского государства в представлениях монархической эмиграции 1920-х годов // Юридическая наука и практика. 2023. Т. 19, № 4. С. 15–19. DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-4-15-19

National-Territorial Unity of the Russian State in the Representations of the Monarchical Emigration of the 1920s

Fedor S. Sosenkov¹
Nadezhda I. Biyushkina²

Nizhny Novgorod Lobachevsky State University
Nizhny Novgorod, Russia

¹f.sosenkov@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5645-9510>

²sya_biyushkina1@list.ru, <https://orcid.org/0000-0002-6796-4600>

Abstract

The article analyzes the views of Russian emigrants-monarchists of the 1920s on ways to ensure the unity of Russia. The positions of three main ideological groups of monarchical emigration are considered: right-wing conservative parties, left-wing liberal societies and the center. Special attention is paid to archival materials of the Reichengall Congress of Russian Emigration in 1921. Various monarchical organizations, despite the difference in views on the future structure of the state, converged on two main ways to ensure national-territorial unity: granting individual regions the rights of national-cultural autonomy together with broad local self-government and the formation of a civil nation.

© Сосенков Ф. С., Биюшкина Н. И., 2023

Keywords

national-territorial unity, monarchy, emigration, monarchical organizations, separatism, Reichengall Congress of Russian emigration, unitary state, national-cultural autonomy

For citation

Sosenkov F. S., Biyushkina N. I. National-territorial unity of the Russian state in the representations of the monarchical emigration of the 1920s. *Juridical Science and Practice*, 2023, vol. 19, no. 4, pp. 15–19. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-4-15-19

Бурные политические процессы России XX в. привели к тому, что значительная часть наших соотечественников покинула страну. Достаточно многочисленны, хотя и структурно разрознены, в эмиграции были монархисты. За границей их организации составляли три основные идейные группы: 1) правые, консервативные партии, стремившиеся к реставрации самодержавия без существенных изменений; 2) левые – либеральные общества, стоявшие на позициях модернизации русской монархии; 3) центр, характеризующийся промежуточными позициями, занимающий временами сторону правых или левых [1, с. 9]. Вопросы единства России, ее территориальной целостности были одними из ведущих в программах монархической эмиграции. Несмотря на различные программные нестыковки, основой единства России для большинства монархистов было унитарное государственное устройство, признание русского народа государствообразующим и православия первенствующей конфессией. Вероятно, общую позицию для всех русских монархистов-эмигрантов выразил член совета Русского монархического объединения в Англии Ф. Э. Вильчинский (18?? – после 1922). В своей записке «О задачах 2-го Съезда монархистов» (1922 г.) он возлагает надежду на восстановление утраченного национально-территориального единства империи: «...переход с отречением от прежних заблуждений и готовностью всемерно содействовать возстановлению Царской Власти в России, – русское монархическое движение может только приветствовать как прообраз объединения всей нашей Великой Родины» [2, л. 20–21].

Одним из форумов, который объединил для обсуждения программных позиций и текущих вопросов монархическую эмиграцию, стал Рейхенгалльский съезд русской эмиграции в 1921 г. Интересующие нас в рамках данной работы вопросы были освещены в докладе Е. А. Ефимовского (1885–1964) «Децентрализация и отношение к окраинам». Поскольку съезд объединил сторонников монархии, то ожидаемо акцентировалось внимание на фигуре монарха как гаранта и символа единой России, причем докладчик прямо говорит о целесообразности продолжения царственной династии: «Нужен носитель идеи единства государства, нужен суперарбитр национальностей» [3]. Как представляется, в докладе указывается на федерацию, построенную на национальном принципе, как единственно допустимую форму воссоздания Империи и обеспечения ее единства. При этом термины не называются, но очевидно, что речь идет об унитарном государстве как утерянной возможности и о федерации как разумном пути государственного строительства [3]. Определенные усилия для преодоления как шовинистских, так и сепаратистских настроений должны приложить все участники такого объединения. Докладчик отметил, что для этого русским «нужно победить национальность» [1, с. 115], «сделать национальную общественность» [1, с. 115], вместе с тем «нерусским националистам нужно победить антигосударственность своих национальных привычек. Для них Россия должна стать не пугалом, а общим домом» [1, с. 115].

В пользу определения модели Е. А. Ефимовского как федеративной говорит и наделение территориальных образований правом издавать собственные законы. Сдерживать центробежные силы должно ограничение предметов ведения и процедура утверждения законов: «Основным элементом децентрализации являются автономные области... с предоставлением им права издавать законы, утвержденные Монархом по тем вопросам местной жизни, кои не касаются всего государства» [3].

Резолюция по итогам выступления, на наш взгляд, была умеренней самого доклада и раскрывала, если не считать некоторых уступок административным единицам, позиции унитаризма с допускаемой автономией. При этом пределы самоуправления ограничивались стратегической целью сохранения целостности государства: «Государственное устройство России должно быть основано, между прочим, на передаче местным автономным и иным областным самоуправлениям всех тех предметов ведения в делах местного законодательства, управления и суда, кои, не имея в отдельности общегосударственного значения, сохраняют во всей полноте общегосударственную связь, образующуюся из совокупности областей и стран в Единую Российскую Империю» [4, с. 32]. Следует отметить, что в деле децентрализации сторонники монархии пошли достаточно далеко, поскольку признание за автономиями права на собственное законодательство, как было отмечено выше, относятся традиционно к признакам федерации. Кроме этого, восстановление «единой и неделимой» России планировалось уже без Польши и Финляндии [1, с. 117], которые, вероятно, рассматривались как окончательно завоевавшие суверенитет.

Унитаризм с некоторыми оговорками был основным признаваемым монархистами путем объединения России после ожидаемого ими свержения власти большевиков. Так называемое легитимистское крыло монархического движения стояло на позиции возможности диктатуры в центре с предоставлением экономических свобод и «внутренней самобытности» областям [1, с. 79]. Интересно, что автономия, как правило, «предусматривалась для национальных регионов, а ее степень должна была определяться вкладом, внесенным соответствующей народностью в борьбу с большевизмом» [1, с. 111].

Жесткий унитаризм как средство обеспечения единства России не был особенно популярен, однако присутствовал в программах крайне правых партий. Смысл подобных моделей сводился к упразднению органов местного самоуправления (земств) и замене их собственно государственными органами [1, с. 91].

Стремление обеспечить единство России, предоставляя наиболее приемлемые для получивших де-факто определенную самостоятельность регионов России условия, приводило порой к конструированию достаточно причудливых форм государственного устройства. Так, великий князь *Кирилл Владимирович* (1876–1938) в 1925 г. предусмотрел возможность предоставления одним национальным регионам управленческой самостоятельности, вторым – автономии, третьи предлагалось включить в состав империи на федеративных принципах [1, с. 124]. Особенности форм государственного устройства были, видимо, для наследника престола не вполне ясны, поскольку однажды он заявил, что российская модель, «может быть, будет похожа на таковую в Соединенных Штатах: ряд самостоятельных отдельных государств, соединенных в один, почти федеративный союз» [1, с. 123]. Отметим, что подобная уступчивость развивалась у лидеров монархического движения в условиях крепнущего советского национально-территориального единства. Показательно, что всего тремя годами ранее Кирилл Владимирович не был готов ни на какие компромиссы в отношении национально-территориального единства и отверг, к примеру, предложение Временного Дальневосточного правительства «возглавить монархическое движение в Восточной Сибири с титулом Государя Приамурского и Блюстителя Всероссийского Престола» [2, л. 1]. Отказ, изложенный в рескрипте Кирилла Владимировича на имя Председателя Высшего монархического совета Н. Е. Маркова (22.12.1921/04.01.1922), мотивировался несоответствием масштаба предложения задачам, стоящим перед монархическим движением: «Я сие право Старшинства по долгу перед Богом и Родиной решил осуществить и лично возглавить все Русское монархическое движение... По вопросу о Восточной Сибири сообщаю Вам, что принципиально нахожу полезным возглавить монархическое движение в упомянутом крае одним из Великих Князей по моему выбору и назначению с правами и званием, присущим Наместнику Законного Носителя Верховной Власти в Российской Империи» [2, л. 2].

Национальная политика, проводимая в СССР и РСФСР, породила к середине 1920-х гг. значительные разногласия в среде монархической эмиграции по вопросам единства России, точнее, ее возможных границ в случае краха большевистского режима. Консервативная часть стояла на необходимости воссоздания границ Российской империи, исключая Польшу и Финляндию. Позиции умеренного крыла на Всеэмигрантском съезде 1926 г. в Париже выразил князь *Л. В. Урусов* (1877–1933), констатирующий, что Россия не будет посягать на независимое существование возникших на ее территории государств [1, с. 115]. При таких настроениях, а также учитывая практическое внедрение в СССР федеративных начал, определенная, хоть и небольшая численно, часть монархических организаций ориентировалась уже на «новое федеративное начало» [1, с. 124].

Осознание того, что без решения всевозможных национальных вопросов обеспечение стабильного единства России невозможно, приводило монархистов различных оттенков к двум примерно одинаковым выводам. Во-первых, без самоопределения в той или иной форме народностей, многие из которых вполне самоидентифицировались, национальный вопрос становился постоянной «бочкой пороха» под целостностью государства. Вместе с тем политическая автономия была совершенно неприемлема для крайних монархистов и нежелательна для умеренных. В результате то, что предлагалось национальным регионам («права свободного развития их национальной жизни», «уважения национальных особенностей»), представляло собой национально культурную автономию, хотя сам термин старались не обозначать. Отметим, что культурно-национальная автономия как обязательное условие включала сохранение статуса русского языка как общенационального. В качестве замены политического самоопределения предлагалось зачастую «широкое местное и областное самоуправление» (например, лидером Русского народно-монархического союза конституционных монархистов *С. С. Ольденбург* (1888–1940)) [5, с. 20]. Во-вторых, конфликты на национальной почве, чреватые разрушением территориальной целостности, могли предотвратить формирование гражданской нации. Парижский Всеэмигрантский съезд 1926 г. (Российский зарубежный съезд) в этой связи объявил курс на «воссоздание государственного ядра русского народа» из различных национальностей, проживающих в России [1, с. 120].

Список литературы

1. **Антоненко Н. В.** Идеология и программатика русской монархической эмиграции. Мичуринск: Изд-во Мичуринского гос. аграрного ун-та, 2007. 205 с.
2. О задачах 2-го съезда монархистов, о престолонаследии и о «главе движения», об отношении к националистам, к социалистам. Копия рескрипта вел. кн. Кирилла Владимировича на имя Николая Евгеньевича Маркова. Об отношении к Сибирскому монархическому движению. Список русских масонов за границей и принадлежность их к определенным ложам. В списке фамилии царского правительства и Временного правительства: Коновалов, Маклаков, Гучков, Милуков; Петлюра и Зиновьев, Троцкий и Радек // Государственный архив Российской Федерации. Ф. Р-3747. Оп. 1. Д. 1.
3. **Серёгин А. В.** Рейхенгалльский монархический Съезд 1921 года о принципах формирования будущей имперской власти в России. URL: http://www.rusnauka.com/29_NIOXXI_2012/Istoria/2_116231.doc.htm (дата обращения: 20.09.2015).
4. **Данченко Е. В.** Проекты российской конституции в среде русской эмиграции. К. П. Крамарж // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2007. № 1–2. С. 32–39.
5. **Галас М. Л.** Монархические идеологемы Русского зарубежного съезда 1926 г. // История государства и права. 2008. № 18. С. 20–22.

References

1. **Antonenko N. V.** Ideology and programatics of the Russian monarchical emigration. Michurinsk: Izdatel'stvo Michurinskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta, 2007. 205 p. (in Russ.)
2. About the tasks of the 2nd Congress of monarchists, about the succession to the throne and about the "head of the movement", about the attitude to nationalists, to socialists. A copy of the rescript of the great book by Kirill Vladimirovich addressed to Nikolai Evgenievich Markov. About the attitude to the Siberian monarchist movement. A list of Russian Freemasons abroad and their affiliation to certain lodges. The list includes the names of the Tsarist government and the Provisional Government: Konovalov, Maklakov, Guchkov, Milyukov; Petlyura and Zinoviev, Trotsky and Radek // State Archive of the Russian Federation. F. P-3747. In. 1. B. 1.
3. **Seregin A. V.** The Reichengall Monarchical Congress of 1921 on the principles of the formation of the future imperial power in Russia. URL: http://www.rusnauka.com/29_NIOXXI_2012/Istoria/2_116231.doc.htm (date of application: 20.09.2015)
4. **Danchenko E. V.** Drafts of the Russian Constitution in the environment of Russian emigration. K. P. Kramarzh // Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Yurisprudenciya. 2007. No. 1–2. Pp. 32–39. (in Russ.)
5. **Galas M. L.** Monarchical ideologems of the Russian Foreign Congress of 1926 // Istoriya gosudarstva i prava. 2008. No. 18. Pp. 20–22. (in Russ.)

Сведения об авторах

Федор Сергеевич Сосенков, доктор юридических наук, доцент, заместитель декана юридического факультета, доцент кафедры конституционного и муниципального права Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского

Надежда Иосифовна Биюшкина, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой судебной и прокурорской деятельности Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского

Information about the Authors

Fedor S. Sosenkov, Doctor of Legal Sciences, Docent, Deputy Dean of the Faculty of Law, Associate Professor of the Chair of Constitutional and Municipal Law of Nizhny Novgorod state university

Nadezhda I. Biyushkina, Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Chair of Department of Judicial and Prosecutorial Activity of Nizhny Novgorod state university

Статья поступила в редакцию 17.10.2023;

одобрена после рецензирования 03.11.2023; принята к публикации 03.11.2023

The article was submitted 17.10.2023;

approved after reviewing 03.11.2023; accepted for publication 03.11.2023

Научная статья

УДК 34(09); 348.011.7

DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-4-20-33

Поиски путей систематизации духовных узаконений в практиках деятельности Святейшего правительствующего Синода (1820–30-е гг.)

Сергей Викторович Хрущёв

Уральский государственный юридический университет им. В. Ф. Яковлева
Екатеринбург, Россия

122958808@mail.ru, <https://orcid.org/0009-0000-0078-8860>

Аннотация

В статье рассматриваются первые попытки упорядочения узаконений в сфере церковного права в процессах систематизации законодательства в России в 1820–30-е гг. Показывается место систематизации духовных узаконений в юридической политике и планах М. С. Сперанского по наведению порядка в законодательном массиве России после издания Полного собрания и Свода законов Российской империи. Освещается деятельность Святейшего правительствующего Синода – высшего государственного органа по делам Русской Православной Церкви – по упорядочению церковных узаконений и попыткам создания сборников узаконений на основе инициативных частных проектов епископа Августина и секретаря канцелярии Синода Я. М. Гиновского. Также дается анализ концепции, хода подготовки и итогов рассмотрения в 1835–1836 гг. главного межведомственного проекта Святейшего правительствующего Синода и Второго отделения Собственной и. и. в. канцелярии по созданию Собрания законов по духовной части, которым руководил А. П. Куницын.

Ключевые слова

история государства и права России, юридическая политика Российского государства, систематизация законодательства, церковное право, систематизация духовных узаконений

Для цитирования

Хрущёв С. В. Поиски путей систематизации духовных узаконений в практиках деятельности Святейшего правительствующего Синода (1820–30-е гг.) // Юридическая наука и практика. 2023. Т. 19, № 4. С. 20–33. DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-4-20-33

Searching for Ways to Systematize Spiritual Laws in the Practices of Activity Holy Governing Synod (1820–30s)

Sergei V. Khrushchev

Ural State Law University named after V. F. Yakovleva
Yekaterinburg, Russia

122958808@mail.ru, <https://orcid.org/0009-0000-0078-8860>

Abstract

The article examines the first attempts to streamline legalization in the field of church law in the processes of systematization of legislation in Russia in the 1820–30s. The place of systematization of spiritual legalizations in the legal policy and plans of M. S. Speransky to restore order in the legislative body of Russia after the publication of the Complete Collection and the Code of Laws of the Russian Empire is shown. The activities of the Holy Governing Synod, the highest state body for the affairs of the Russian Orthodox Church, are covered in streamlining church laws and attempts to create collections of laws based on the initiative private projects of Bishop Augustine and the Secretary of the Synod

© Хрущёв С. В., 2023

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2023. Т. 19, № 4
Juridical Science and Practice, 2023, vol. 19, no. 4

Chancellery Y. M. Ginovsky. An analysis of the concept, the progress of preparation and the results of consideration in 1835-1836 is also given. the main interdepartmental project of the Holy Governing Synod and the Second Branch of the Own and. And. V. office for the creation of the Collection of Laws on the Spiritual Section, which was headed by A.P. Kunitsyn.

Keywords

history of state and law of Russia, legal policy of the Russian state, systematization of legislation, church law, systematization of spiritual laws

For citation

Khrushchev S.V. Search for ways to systematize spiritual laws in the practices of the Holy Governing Synod (1820-30s). *Juridical Science and Practice*, 2023, vol. 19, no. 4, pp. 20–33. (in Russ.) DOI 10.25205/2542- 0410-2023-19-4-20-33

Нерешенность проблемы наведения порядка в законах «по духовной части» в условиях проведения активных работ по систематизации законодательного массива и развития системы законодательства Российской империи во второй половине 1820 – начале 1830-х гг. актуализировало вопрос о выделении, упорядочении и включении в правовую систему страны положений церковного права. Соответственно до начала 1860-х гг. шел поиск решения указанной проблемы на уровне высшего государственного органа по управлению церковными делами – Святейшего правительствующего Синода, на который верховой властью была возложена обязанность наведения порядка в духовных узаконениях и которым предпринимались попытки решить эту задачу. В контексте указанного научный интерес представляет комплекс вопросов, связанный с деятельностью Синода, предшествующей подготовке и изданию акта систематизации узаконений в сфере церковного права – Полного собрания постановлений и распоряжений по ведомству православного исповедания Российской империи 1869–1916 гг. Данная проблематика и является предметом изучения и представлена в данной статье.

Вопросы систематизации духовных узаконений в юридической политике и законодательной деятельности Российского государства в 1820–30-х гг.

Процессы упорядочения нормативно-правового массива в сфере церковного права необходимо рассматривать в контексте развития юридической политики и решения основных задач по систематизации узаконений как одного из основных направлений законодательной деятельности Российского государства во второй четверти XIX – начале XX в. Объективно потребности в наведении порядка в узаконениях относительно Русской Православной Церкви, безусловно, существовали и ранее. Они определялись местом Церкви в системе регулирования и применения канонического и церковного права в отношении российских подданных. На протяжении всего XVIII – первой четверти XIX в. нормативное регулирование государственно-церковных отношений находилось в поле зрения верховной государственной власти, многочисленных кодификационных комиссий и Святейшего Синода как органа государственного управления церковными делами, а также с 1801 г. Государственного совета. И хотя особенных результатов в этом направлении достигнуто не было, проблема систематизации законодательства в целом и «духовных узаконений» оставалась чрезвычайно актуальной.

С вступлением в царствование императора Николая I систематизационные работы в сфере законодательства, как известно, получили новый импульс и заняли ведущее место в законодательной политике. Эта сфера государственной деятельности была взята под личный контроль императора и вновь организованного Второго отделения Собственной его императорского величества канцелярии – главного учреждения по наведению порядка в законодательном массиве Российской империи [3]. Работы возглавил М. М. Сперанский и ему принадлежала особая роль в подготовке плана, основных философско-теоретических и технико-юридических положений относительно организации и итоговых результатов работы [6].

Подготовка в 1826–1830 гг. и издание первого собрания Полного собрания законов Российской империи в 1830 г. с узаконениями за 1649–1825 гг. и начавшаяся публикация новых выходящих узаконений в рамках его второго собрания вывели законодательный массив на уровень официальной инкорпорации. Затем изданный в 1832 г. Свод законов Российской империи консолидировал положения действующих узаконений и расположил их по приложенной М. М. Сперанским системе законодательства в форме отраслевой инкорпорации. Свод законов был введен в действие 1 января 1835 г. [5]. Но проведенная систематизация узаконений снимала проблему лишь на общеимперском уровне в форме общего свода законов. Настоятельно требовалось упорядочение правовых актов и в других сферах регулирования – государственно-церковных и конфессиональных отношений, местного права в национальных регионах, упорядочения узаконений в военном и морском ведомствах, по международным делам. Соответственно, как отмечает П. М. Майков, «кроме работ по составлению свода Российской империи под непосредственным надзором графа Сперанского или только под его главным руководством были начаты также и работы по различным другим отраслям отечественного законодательства», в том числе и по «собиранию духовных законов» [4, с. 73]. К последним прежде всего относились «постановления об управлении дел Православного Вероисповедания» [8, с. 6]. Также важно учитывать и то, что в Российской империи существовали своеобразные уровни закрепления положений церковного права в актах систематизации узаконений. На их общеимперском уровне, как отмечает А. А. Дорская, «церковно-правовые нормы содержались практически во всех томах свода законов» и «присутствовали в государственном, гражданском, уголовном, процессуальном праве, полностью пронизывали собой семейное право» [2, с. 47]. Соответственно требовалось их упорядочение и на уровне духовных законов посредством подготовки и издания их собрания и свода. Это могло обеспечить согласование в правовой системе государственного законодательства и церковного права, поскольку, как подчеркивает А. С. Смыкалин, «православное каноническое (церковное) право является одной из важнейших составных частей фундамента, на котором сформировалась российская правовая система» [10, с. 21].

Систематизация узаконений в сфере церковного права определялась верховной властью как одна из главных стратегических задач в юридической политике Российского государства и вписывалась в общие целевые установки наведения порядка в узаконениях – сделать духовные узаконения максимально доступными для подданных всех вероисповеданий, обеспечить информацией государственный аппарат и церковные структуры, способствовать развитию образования и науки, включая и изучение в богословии и юриспруденции церковного права и его преподавание в духовных и светских учебных заведениях. Суть стоящей перед властью проблемы особенно четко в конце XIX столетия обозначил российский богослов и знаток церковного права М. В. Барсов: «Множественность источников духовного законодательства, при разнообразии заключающихся в них постановлений, естественно делает затруднительным знакомство с самыми законоположениями, требуя большого труда в успешном пользовании духовными законами и особого навыка в их применении. Этим и объясняется отсутствие истинных знатоков церковного законодательства, как теоретиков, так и практиков. А это отсутствие в свою очередь сопровождается ... недостатком зрелых и обстоятельных трудов по части духовного законодательства» [1, с. 72].

Одновременно необходимо учитывать, что уже в деятельности Второго отделения по мере создания Полного собрания и свода законов Российской империи обозначился ряд проблем, которые требовалось решить в будущем, не задерживая процесс упорядочения общеимперских узаконений, и которые быстро решены быть не могли. Эти вопросы, при сохранении целевой установки на создание обобщающих актов систематизации «духовных узаконений», носили объективный характер и состояли в следующем.

Во-первых, при начале систематизационных работ практически сразу же стало понятно, что существует весьма большой массив узаконений по делам церкви; его весьма трудно и нера-

ционально было встраивать в структуру Свода законов, который по мере составления требовал составления значительного количества статей, и его расширение ухудшало возможности создания относительно компактного акта систематизации действующего общеимперского законодательства. К тому же Свод законов не случайно обозначался как «общий» – общеимперский акт систематизации действующего законодательства. Было решено включить в него узаконения, которые относились к церковному праву и определяли основополагающие нормы относительно государственно-церковных отношений и участия Церкви в регулировании и решении дел брачно-семейного характера на основе канонического права и с санкции государства. Соответственно действующие законоположения в сфере церковного права в своде в специальный раздел не выделялись и были распределены по соответствующим томам как отрасли законодательства в соответствии со структурой Свода законов Российской империи. Все это требовало продолжения общеимперских Полного собрания законов и Свода законов на уровне специализированного акта систематизации узаконений Собрания и Свода законов «по духовной части».

Во-вторых, при подготовке Полного собрания законов Российской империи выяснилось, что большое число нормативного материала по ведомству Святейшего Синода находится в крайне хаотичном состоянии и хранится в «недрах» архива указанного учреждения. Это требовало, как показала последующая практика упорядочения документов, значительного периода обработки – каталогизации и описания. Времени на это у создателей Свода законов не было и систематизация «духовных узаконений» переносилось на будущее время, как и подобные работы по созданию сводов военных, морских и местных законодательных актов, которая в той или иной степени проходила практически до начала XX столетия.

В третьих, это «цензурный подход» в обработке законодательного массива относительно церковного права. При подготовке Полного собрания законов Российской империи выяснилось, что в регулировании государственно-церковных отношений, как впрочем и в светском законодательстве, имеется немало узаконений, которые для верховной власти в идеологическом и политическом планах носили «чувствительный» характер и обнародование которых противоречило поддерживаемому облику взаимоотношений государства и Церкви. Кроме того, существующие уставы о светской и духовной цензуре требовали не издавать ничего противного Православной вере и Церкви, и поэтому подобного рода акты не включались не только в Полное собрание законов, но и впоследствии не подлежали обнародованию в изданиях узаконений по делам церкви. Все это способствовало выведению духовных законов за пределы Свода законов Российской империи.

Систематизация узаконения по духовной части была возложена на Святейший правительствующий Синод – высший государственный орган управления по делам Русской Православной Церкви. Это решение соответствовало уже сложившимся практикам участия Синода в законодательной деятельности. На него верховной властью в 1826 – начале 1830 г. возлагалось участие в подготовке и ревизии (проверке министерствами и ведомствами) Полного собрания и Свода законов Российской империи. И это решение с учетом сложившейся структуры управления «ведомством православного исповедания Российской империи» было вполне естественным. К тому же Второе отделение, являясь главным органом по организации и проведению систематизационных работ, было основательно загружено – кроме издания текущих томов Полного собрания законов, занималось изданием ежегодных Продолжений Свода законов и его переизданий, а также подготовкой законопроектов для Государственного совета и др.

Как государственное учреждение Синод находился в подчинении императора и представлял коллегию из назначаемых императором архиереев и архимандритов в составе 4–10 членов, которые под руководством обер-прокурора Синода в своих заседаниях рассматривали отнесенные к его компетенции вопросы относительно управления церковными делами. Среди последних находились и вопросы правового характера – выражение инициативы к изданию и подготовка проектов общегосударственных законодательных актов в указанной сфере, императорских указов и повелений по рассмотренным делам, издание внутрицерковных правовых

актов – постановлений и распоряжений, касающихся правил деятельности структур Русской Православной Церкви, толкования и применения положений светских и духовных узаконений, руководство духовной цензурой и другими делами по «духовному ведомству». Аппарат Синода обеспечивал функционирование ведомства и включал канцелярию обер-прокурора, архив и отдельные управленческие структуры по организации деятельности по отдельным направлениям – духовного обучения, хозяйственным, издательским делам, финансовому контролю и др. Главенствующее положение в процессах участия Синода в правовом регулировании деятельности церкви занимала его канцелярия, учрежденная 25 января 1721 г. Она вела делопроизводство: оформляла журналы заседаний Синода и его указы, собирала сведения о состоянии и деятельности подведомственных церковных учреждений – епархий, монастырей, приходов, духовных учебных заведений и церковных миссий [9]. С конца 1730-х гг. при канцелярии стал организационно оформляться архив и библиотека, составлявшие к началу второй четверти XIX в. массив документов, которые были необходимы для упорядочения церковных узаконений и делопроизводственных актов [11]. Это потребовало выделения особого направления в систематизационных работах, которое относилось к компетенции Святейшего Синода при активном участии в этих процессах Второго отделения Собственной его императорского величества канцелярии.

Инициативные частные проекты создания сборников духовных узаконений в практиках деятельности Синода в 1820–30-е гг.

При возложении дел на Синод по упорядочению духовных узаконений в 1832 г. в полной мере проявилась неготовность синодских подразделений к решению проблем – необходимо было наличие для этого надлежащей исходной базы. Материалы синодского архива требовали соответствующей предварительной подготовки для работ по систематизации нормативно-правовых актов в сфере церковного права – разбор по единицам хранения накопившего массива узаконений и делопроизводственных документов, составления описей и общего описания содержания дел последующих работ. Наведение порядка в синодальном архиве относится к началу 1820-х гг. Но все это требовало значительного времени и поэтому Синод в указанный период был вынужден опираться на имеющиеся ресурсы – частные и несовершенные по своему содержанию сборники российских законов конца XVIII – первой трети XIX в. и на проводимые в инициативном порядке работы в сфере церковного законоведения церковнослужителями. Выделим основные проекты в данном направлении.

Проект систематизации духовных законов епископа Августина может быть отнесен к самой ранней попытке Синода выйти на создание акта упорядочения узаконений в сфере канонического и церковного права. Она была связана с работами, которыми по собственной инициативе занимался епископ Оренбургский и Уфимский Августин (М. С. Сахаров) и к которым он приступил в начале 1800-х гг. Так стал формироваться – по образцу и с названием подобных изданий светских законов тематический сборник – «Памятник из духовных законов». В 1808 и 1818 гг. священником были подготовлены и представлены в Синод первые четыре части издания с распределением узаконений по отдельным «предметам» и алфавитным указателем к ним и в итоге труд получил поддержку обер-прокурора. С уходом от службы «на покой» он продолжил работу и обратился к законодательству за 1818–1826 гг., завершив работу упорядочению духовных узаконений к 1831 г. В этот период возникла также и идея составить Свод духовных законов и был подготовлен его план, состоящий из 6 частей: «1) о христианской вере и законе, 2) о церковной иерархии, 3) о церквях; 4) о церковных причтах; 5) о духовных училищах; и 6) о духовных судилищах». Августин, обращаясь к Синоду 25-го марта 1834 г., высказал мысль, что «составление свода духовных законов долженствует быть начато и совершено подобным тому порядком, каким начато и совершено составление свода гражданских законов», а для этого обратиться императору с ходатайством «на составление свода духовных

законов и на учреждение особого комитета из духовных особ для составления одного свода из полного собрания духовных законов под начальством Св. Правительствующего Синода». Им было проведено составление «1) алфавитного свода всех богословских и нравственных истин, содержащихся в ветхозаветных и новозаветных книгах Св. Писания; 2) алфавитного свода всех духовных законов, содержащихся в семидесяти главах Кормчей книги и 3) алфавитного свода духовных законов, содержащихся в Духовном регламенте» [1, с. 13–25; 12, с. 20–22].

Итогом труда Августина стало подготовленное им к печати «Полное собрание духовных законов Апостольской, Греко-Восточной, православной, Всероссийской Святой Церкви Господа Бога и Спасителя нашего Иисуса Христа» в 18 томах – первая в истории церковного законоведения проведенная по хронологическому принципу инкорпорация духовных законов. Тома 1–13 содержали расположенные в хронологическом порядке акты за 50–1143 гг. (т. 1) и далее за 1649–1834 гг. (т. 2–13) – всего было включено 4843 документа. Издание также включало специально для него составленные: «Реестр хронологический с 51 по 1834 г. (т. 14), «Книгу духовных штатов с 1724 по 1830 г.» (т. 15) и «Алфавитный свод богословских и нравственных истин, извлеченных из Пророческих и Апостольских Богодуховственных писаний, содержащихся в Библии» (т. 16–18).

Подготовленный труд Августин посвятил Николаю I и обратился с прошением к обер-прокурору Синода Н. А. Протасову «о поднесении рукописи подготовленного издания императору, а также о рассмотрении вопроса об издании «Полного собрания духовных законов». В начале 1838 г. обер-прокурор Синода Протасов доложил об этом императору с поднесением текста издания. На это последовало императорское повеление рассмотреть прошение Августина Синодом. Последний поручил изучить труд и доложить свое мнение «присутствующему в Синоде» митрополиту Московскому Филарету. Отзыв священнослужителя на подготовленное издание были весьма критичными – обращалось внимание на отнесение к узаконениям частных распоряжений, выборочное включение нормативного материала по усмотрению составителя, пробелы в издании и др. В итоге Синод уведомил, что «не может дать ему благословения на составление свода церковных законов по представленному им предначертанию» и «примем в соображение, что дело сие требовало и издержек, положил ходатайствовать о Всемилостивейшей прибавке тысячи руб. к получавшейся преосвященным Августином пенсии в две тысячи рублей». Это решение Августин принял «за отличное к нему благоволение» и обратился с просьбой приобщить своды «к прежним его законодательным трудам, объясняя, что полное собрание духовных законов служит к составлению сводов посредством извлекаемых из него частных или общих выписок, относящихся к одному и тому же предмету; а три алфавитных свода могут, при составлении полного свода духовных законов, служить для показания истины и единства цели всех духовных законов». Эта просьба Синодом была удовлетворена и материалы были переданы для использования при подготовке к изданию «законов по духовной части» [1, с. 27–29; 12, с. 21–22].

В отношении указанного проекта сборника духовных узаконений представляется важной оценка М. В. Барсова, который изучал историю систематизации в сфере церковного и подготовил собственное их издание. Он отмечал, что «преосвященный Августин своими многолетними занятиями, стоившими ему напряженных трудов и больших материальных затрат, достиг только того, что получил тысячу рублей прибавки к получавшейся им пенсии. Стремления же его клонились к более идеальным целям – принести своими трудами существенную пользу правительственным лицам и учреждениям», а причину неудач видел в том, что «все труды предпринимались по частной инициативе и велись без определенного и строго обдуманного плана: но неудачу сего можно отчасти объяснить и недостатком открытого сочувствия со стороны официальной» [1, с. 30].

Проект систематизации духовных узаконений секретаря канцелярии Синода Я. М. Гинновского также имел значение в попытках использования частных инициативных проектов в синодальных практиках упорядочивания законодательства по делам Церкви. Он относится

к 1826–1828 гг. и был связан с предложением Я. М. Гиновским Синоду рассмотреть подготовленное им «Оглавление законам греко-российской церкви». Его он готовил по собственной инициативе в свободное от службы время на протяжении предшествующих тридцати лет. Материал по каноническому и церковному праву был тематически систематизирован и разбит на 6 частей: 1 – «О законоведении церковном»; 2 – «О православной вере»; 3 – «О таинствах»; 4 – «О браках»; 5 – «О священных обрядах»; 6 – «О погребении мертвых». После проверки содержания издания синодальной канцелярией на предмет его соответствия «с подлинными правилами и постановлениями» Синод в марте 1827 г. разрешил напечатать «за счет автора» первую, а в 1828 г. и вторую часть подготовленного издания. Издание вызвало критику все того же митрополита Филарета, указавшего на неправильность заглавия, ненадлежащее расположение материалов, отсутствие единых понятий и др. Синод приостановил продажу издания и после представления дополнительного неблагоприятного отзыва архиепископа Григория и епископа Владимира даже после внесенных доработок автором не разрешил дальнейшую печать и продажу уже выпущенных частей [1, с. 5–9; 12, с. 21–6].

В отношении проекта Я. М. Гиновского указывалось Т. В. Барсовым на явную предвзятость Синода к содержанию сборника и его значение как источника изучения духовных узаконений – «Нельзя не признать, что составителю сего труда пришлось употребить много времени и потратить самых напряженных усилий над разысканием, сводом и приведением в систему по плану автора извлеченных им из самых разнообразных источников постановлений. Постановления эти приводятся обыкновенно буквально по тексту источника с определенным и точным указанием на него. Труд особенно почтен тем, что составитель непосредственно сам находил и извлекал нужные постановления, сохраняя их точность. Общий план труда, частное распределение его материалов и заметная сбивчивость понятий могут подавать повод к нареканиям.... В действительности же этот труд, ввиду обилия собранного в нем материала, текстуальной точности приводимых в книге постановлений и тщательной регистрации их источников, по времени его появления, должен быть признан трудом полезным и заслуживающим благодарности его составителю. Труд этот и к настоящему времени не потерял своей цены для ознакомления с ходом развития духовного законодательства по частным вопросам духовной среды. Можно даже пожалеть, что этот труд в свое время не встретил должного внимания и сочувственного к нему отношения, чтобы, устранив бросавшиеся в глаза недостатки, издать его под другим, более приличествовавшим ему заглавием» [1, с. 12].

В итоге необходимо отметить, что подготовленные в инициативном частном порядке сборники духовных узаконений показали необходимость перевода Синодом систематизационных работ в сфере церковного права на прочные основания, базирующиеся на сочетании выявленной и проработанной базы актового материала с четкими планами и технико-юридическими правилами упорядочения узаконений. С учетом первых опытов этой «частно-государственной» синодской систематизации были предприняты последующие попытки наведения порядка в духовных узаконениях.

Попытка создания Синодом свода узаконений по духовной части в практиках систематизации законодательства в 1835–1836-е гг.

При всех попытках использовать частные инициативные проекты создания сборников духовных узаконений перед Синодом по-прежнему стояла нерешенная задача наведения порядка в нормативном массиве регулирования деятельности по «ведомству православного исповедания» для обеспечения законности в церковном управлении и реализации полномочий в церковной юрисдикции. Проблема имела и явное политико-юридическое значение. С 1 января 1835 г. начал действовать Свод законов Российской империи, и поскольку в нем содержались лишь основные законоположения по духовной части, все больше ощущалась необходимость в его продолжении на уровне ясности в церковных узаконениях. К тому же во Втором отде-

лении, согласно планам М. М. Сперанского, начались работы по сводам местных узаконений во Втором отделении [7]. Последнее работало совместно с Военным министерством и над созданием свода военных постановлений [7]. И только сфера церковного права в этом отношении явно диссонировала с общими государственными успехами в деле наведения порядка в законодательстве. Соответственно на этом фоне обер-прокурор Синода С. Д. Нечаев осознавал практическую необходимость продолжения работ по систематизации духовных узаконений и получения соответствующего результата на уровне подготовки и издания Собрания и свода духовных законов. Указанное и обусловило новый этап в попытках Синода навести порядок в узаконениях по своему ведомству.

Проект создания Собрания законов по духовной части 1835–1836 гг. явился новой попыткой Синода во взаимодействии со Вторым отделением Собственной е.и.в. канцелярии выйти на решение проблем упорядочения узаконений в сфере церковного права. К этому времени были разобраны дела в синодском архиве и он был в целом готов представить все необходимые документы для проведения систематизационных работ. Но в самом синодальном ведомстве отсутствовали чиновники, способные к такой деятельности, а прежние опыты в этом направлении показали, что для достижения успеха было нужно сочетание познаний в духовной и законодательной частях.

В феврале 1835 г. обер-прокурор Синода С. Д. Нечаев обратился с докладом к императору о необходимости проведения хронологической инкорпорации всех узаконений по духовной части, подготовить к изданию соответствующий сборник и вследствие отсутствия в Синоде «соответствующих серьезности работы и достаточно опытных по кодификации чиновников» разрешить обратиться к М. М. Сперанскому о выделении для работ из Второго отделения квалифицированного чиновника. 11 марта 1835 г. все предложения Николаем I были одобрены и обер-прокурор обратился по этому поводу к Сперанскому. Последний поручил работу чиновнику Второго отделения, известному юристу, в прошлом профессору Санкт-Петербургского университета и Царскосельского лицея А. П. Куницыну с предложением составить особую записку об издании Собрания законов по духовной части. По докладу М. М. Сперанского о предстоящих работах императору последний распорядился взять их под личный контроль – «поручить это дело его собственному попечению», откомандировать Куницына в Синод с выделением в «помощь» двух чиновников из Второго отделения (были назначены Нарольский и Сахаров) и для делопроизводства четырех писарей». Соответственно об этом 8 августа 1835 г. был уведомлен обер-прокурор Синода, которых выделил «для ускорения переписки» из своего ведомства одного их архивариусов с помощником и двух писцов из синодальной канцелярии. Тем самым была образована межведомственная структура для систематизации духовных узаконений и определены общие правила работы [1, с. 30–33; 12, с. 51–53].

Создание Собрания законов по духовной части потребовало определение принципиально важных вопросов его целевых установок и решения ряда технико-юридических проблем, связанных с его подготовкой. В этом отношении показательны возникшие при подготовке вопросы и принятие решения по ним, которые позволили выстроить конструкцию будущего акта и определили процедурные вопросы проведения систематизационных работ. Основная роль в проработке практических вопросов работы принадлежала А. П. Куницыну – знающему правоведу и опытному систематизатору узаконений, который использовал опыт своей деятельности во Втором отделении и положил в основу решения проблемных вопросов подходы к систематизации общеимперского законодательства и опыт подготовки и издания свода законов и Полного собрания законов Российской империи. При этом следует учитывать, что направленность возникших вопросов и выработка решений по ним характеризует и раскрывает юридическую природу собрания духовных законов и его место в системе актов систематизации законодательства Российской империи. Они состояли в следующем.

Цель систематизации узаконений по духовной части состояла в том, чтобы «духовным присутственным местам и должностным лицам доставить благонадежное руководство при произ-

водстве дел духовного ведомства» посредством «особого Собрания законов по духовной части». Затем на этой основе, по мнению обер-прокурора, можно было бы в будущем составить обособленный «свод существующих законоположений по каждому предмету духовному». Тем самым предполагалось выделить узаконения по духовной части из общего законодательного массива Российской империи и по имеющему образцу, как это было сделано в Полном собрании законов и Своде законов и тем самым провести двухуровневую систематизацию духовных узаконений: хронологической инкорпорации – «Собрание законов по духовной части» и тематической консолидации действующего законодательства – «Свод законов по духовной части». Тем самым была выбрана форма акта систематизации законодательства – хронологическое собрание законов по духовной части.

Выделение хронологических рамок и определение состава узаконений в Собрании законов по духовной части имело важное значение для его создания. Прежде всего возникла проблема отправной временной точки включения актов в собрание духовных законов – обратиться к начальным периодам формирования церковного права или опереться на узаконения, связанные с деятельностью существующего с 1721 г. ведомства управления Русской Православной Церкви – Синода. А. П. Куницыным было предложено решить этот вопрос, отталкиваясь от указанной даты как начала «синодальной эпохи» и показывая динамику развития духовных узаконений. Он также выступил против включения в собрание только действующих законов, поскольку часть из узаконений отменены частично и это усложнило бы работу – печать одних узаконений полностью, а других частично с соответствующими многочисленными справками и примечаниями. Одновременно возник вопрос об «удешевлении издания» и предложение в Собрании законов по духовной части не приводить тесты из Полного собрания законов Российской империи и ограничиться лишь ссылками на него. И здесь Куницын выступил против, считая, что это уменьшит содержательную ценность издания и «без соединения в одном издании всех узаконений по духовной части и оно явится несамостоятельным и недостаточным руководством для присутственных мест и должностных лиц в производстве дел духовного ведомства». И, соответственно, было принято решение составить максимально полное собрание узаконений по духовной части и в работе следовать «примеру Полного собрания законов» и в «в издании узаконений по духовной части должно поместить все постановления, не делая различия между законами действующими и отмененными», т. е. выбрана форма акта систематизации как полного хронологического собрания законов по духовной части.

Определение содержания Собрания законов по духовной части носило принципиально важный характер и показывает, что А. П. Куницын разграничивал каноническое и церковное право, предполагал включить в издания узаконения только относящиеся к праву церковному и подчеркивал, что «все узаконения, в собрание принятые, относятся токмо до управления церковных дел, отнюдь не касаясь ни догматов веры, ни таинств православной церкви». Соответственно было определено и предметное содержание отдельных групп актов, относящихся к церковному праву и подлежащих включению в собрание духовных законов. Было выделено шесть групп законов «по содержанию»: «законы, относящиеся до учреждения духовных правительственных судебных мест, епархий, монастырей, градских соборов, духовных училищ и других заведений, к благоустройству церкви относящихся»; «узаконения, изданные в ограждение православной церкви от ересей и расколов и для распространения православной веры между магометанскими и языческими племенами, в России обитающими»; «узаконения, определяющие права и обязанности греко-российского духовенства в круге церковной иерархии и в гражданском отношении»; «законы об управлении и защите собственности церковной в различных ее видах». Тем самым закладывалась классификация духовных узаконений как для их тематической инкорпорации, так и возможной структуры Свода законов по духовной части.

Выделение отдельных форм духовных узаконений для их включения в Собрание законов по духовной части в общем плане основывалось на подходах к составлению Полного собрания законов Российской империи. Соответственно было принято решение включать в собрание

духовных законов четыре их формы: «Постановления верховной власти и изданные Святейшим Синодом» – акты нормативно-правового характера; «Определения Св. Синода по делам частным, предложенные к руководству в подобных же делах и на будущее время» – акты, устанавливающие правовой прецедент в решении дел; «Разрешения Св. Синода в случаях, не предусмотренных ни каноническими правилами Восточной церкви, ни отечественными узаконившими» – акты толкования положений канонического и церковного права, а также светских узаконений по церковным делам; Указы Св. Синода епархиальным начальствам, излагающие способы приложения общих государственных законов к делам духовного ведомства» – акты подзаконного характера, устанавливающие порядок применения светских законов в деятельности церковных учреждений и в отношении подданных православного вероисповедания.

Процедура создания Собрания законов по духовной части была достаточно тщательно проработана и выстраивалась как с учетом опыта работы по составлению Полного собрания законов Российской империи, так и с учетом особенностей узаконений по духовному ведомству. Поэтому предполагалось последовательно проводить работы по десяти этапам: «предварительно просмотреть указатели к Полному собранию законов и указатели архива Святейшего Синода как по делам канцелярии обер-прокурора, так и по комиссии о духовных училищах»; «рассмотреть указы в подлинных указных книгах, протоколах, журналах и принадлежащих к ним делах, делая отметки, какие из законов должны быть выписаны для напечатания в собрании»; «переписать отмеченные узаконения»; «сверить снятые копии с подлинниками через благонадежных чиновников»; «по собрании таким образом материала для каждого отдельного тома, подвергнуть его новой ревизии»; «окончательно приготовить том к печати»; «печатать»; «по мере выхода томов из печати, заготавливать материал для общего к собранию указателя»; «печатать указатель».

Подготовка Собрания законов по духовной части была завершена в сентябре 1835 – октябре 1836 г., и межведомственная группа его составителей под руководством А. П. Куницына в окончательном варианте подготовила к печати первую часть собрания – узаконения за 1721–1762 гг. и представила ее обер-прокурору Синода Н. А. Протасову, сменившему в 1836 г. прежнего главу ведомства. Последний решил представить результаты работы для «благоусмотрения» старейшими членами синодальной коллегии – Санкт-Петербургского и Московского митрополитов и Ярославского архиепископа. Они составили свои заключения на проект первой части собрания и представленные «мнения» были обсуждены в заседаниях Святейшего Синода. Они являются ярким свидетельством противоречий между подходами к созданию свода на уровне юридического и богословского видения и отразили позицию высших иерархов Православной Церкви, которые в основном сводились к следующему.

При рассмотрении Собрания духовных законов члены Синода преимущественно опирались на мнение митрополита Филарета и его записку «О собрании церковных законов и издании полного текста церковных правил». Синодское присутствие выразило свое несогласие с основополагающими подходами к созданию акта систематизации законодательства. По их мнению, отбор узаконений для включения в собрание только с 1721 г. – возникновения синодального управления Церковью – прерывает «преемственность Русской Православной Церкви с древнею Христианскою Церковью времени Апостолов и Св. Отцов и обнаруживает уклонения нашей Церкви от первоначального образца». Соответственно представленные в собрании акты «будут представляться только отрывком от общей системы духовных законов, без связи с их Божественным началом». Акцентировалось внимание на принципиальном несоответствии природы духовных узаконений и светских законов, поскольку первые как основные происходят «от Бога, и, как вечная правда Его, должны быть неизменны»: а вторые «истекают из законодательной человеческой власти и весьма естественно совершенствуются попечением правительства». Указывалось и на то, что «применение божественных законов в течение веков к бесчисленным случаям породило толкования, выразившиеся во множестве постановлений, к коим должно отнести и наши синодальные по разным более или менее частным вопросам,

встречающимся в управлении российской церкви и при этом они, равно как и власть, их издавшая, лишатся должного уважения в народе, когда через обнародовавшее их в совокупности обнаружится для всякого расстояние, отделяющее закон канонический от случайного его применения, и представится к общему соблазну удобство усматривать в новейших разного времени постановлениях многие противоречия». Синодом особо отмечалось то, что «издание Соборания духовных законов только с 1721 года (т. е. только законов, изданных русской церковью, за исключением законов других христианских церквей) может послужить к распадению единой православной церкви на несколько церквей самостоятельных и «мы подвергнемся опасности разноречия с нашими единоверцами, а вслед мы подвергнемся опасности разноречия, за одним отпадшим немедленно возникнуть новые расколы и секты, чему опять видим пример на Западе. И благо церкви и польза государственная требуют напротив того, всех усилий к соблюдению православного единства» [1, с. 38–42; 12, с. 54–56]. Как указывает русский философ, ученый и религиозный мыслитель Г. В. Флоровский, «Протасов нашел несвоевременным издавать «полное собрание» церковных законов, как то было сделано в отношении законов государственных при Сперанском, – ввиду, как сам он то мотивировал, «неблаговидности» слишком многих постановлений Петровского времени и всего предыдущего века, огласка которых теперь вряд ли вполне удобна и скорее может соблазнить» [13, с. 267].

Обер-прокурор Н. А. Протасов по итогам первого этапа работ и после обсуждения проекта первой части Соборания духовных законов в начале ноября проинформировал о возражениях Синода М. М. Сперанского. Последний в ответе указал, что «находит опасения Святейшего Синода касательно напечатания Полного Соборания синодальных постановлений справедливыми». 7 ноября 1836 г. обер-прокурор представил соответствующий доклад о результатах рассмотрения собрания императору Николаю I с приложением рукописи «собрания узаконений по духовной части». Император затребовал мнение Сперанского, который 12 ноября доложил о состоянии «дел по части духовных законов» с приложением доводов А. П. Куницына в пользу продолжения работ и издания свода. Он обращал внимание на то, что «правительственным местам необходимо иметь у себя все постановления церкви без исключений» и «многих духовных узаконений не имеется даже в старых епархиях», а «Св. Синод не в состоянии снабдить ими епархии вновь открываемые» и к тому же «имеющиеся экземпляры законов могут подвергнуться полному уничтожению во время пожаров». Куницын подчеркнул историческое и научное значение доступности документов по духовному ведомству и указал, что «по недоступности духовных архивов для частных лиц встречаются затруднения в ознакомлении с историей российской церкви». Окончательное решение по проектным работам принял Николай I, и 12 ноября 1836 г. он «высочайше повелел» – «Собрание окончить, но издание отложить». 21 декабря того же года А. Н. Куницын своим рапортом обер-прокурору Синода доложил об окончании работ, при котором в рукописи представил Собрание узаконений по духовной части. Соответственно 23 декабря об этом Куницын доложил и Сперанскому. Протасов распорядился «собрание наших узаконений по духовной части, как весьма полезное, даже необходимо нужное для справок здесь в средоточии высшего духовного управления, по окончании всего труда, обратить на сие употребление, оставив оное в рукописи». Рукопись собрания поступила в архивы Синода и Второго отделения [1, с. 43–45; 12, с. 56–57]. И хотя работы были завершены, проблема согласования свода законов Российской империи и узаконений по духовной части продолжала оставаться и находилась в центре внимания и обсуждений в переписке руководителей Синода и Второго отделения при подготовке переизданий свода законов в 1842 и 1857 гг.

Указанная попытка издания Соборания духовных законов обострила еще одну проблему – вопрос издании источников канонического права. В 1836–1839 гг. взамен Кормчей книги Синодом был издан основной источник канонического права Русской Православной Церкви – сборник церковных канонов под названием «Книга правил святых апостол, святых соборов вселенских и поместных и святых отец» на русском и греческом языках», который получил

сокращенное название «Книга правил» [14]. Это издание неоднократно переиздавалось Синодом (только в переводе на русский язык) и составляет основной источник и акт систематизации канонического права и в современной деятельности Русской Православной Церкви.

* * *

Подводя итоги рассмотренным вопросам, необходимо отметить следующее.

Систематизация «духовных узаконений» выступала одной из стратегических задач и важной частью правительственных планов по наведению порядка в законодательном массиве Российской империи в целом. Издание Свода законов Российской империи 1832 г. и публикация узаконений в рамках Полного собрания законов поставили проблему создания соответствующих актов в сфере церковного права. Первый этап этой деятельности проходил на основе подготовленных в инициативном частном порядке сборников духовных узаконений епископа Августина и секретаря синодской канцелярии Я. М. Гиновского. И хотя они не получили одобрения Синода, но показали необходимость перевода Синодом систематизационных работ в сфере церковного права на прочные основания, базирующиеся на сочетании выявленной и проработанной базы актового материала в сочетании с четкой концепцией и планами составления собрания духовных узаконений. Не завершился успешно и совместный межведомственный проект Синода и Второго отделения императорской канцелярии по созданию Собрания законов 1835–1836 гг. под руководством М. М. Сперанского и А. П. Куницына в исполнении чиновников указанных учреждений. Но именно на этом этапе впервые были проработаны принципиально важные вопросы создания этого издания – понимание его природы, определены основные формы узаконений, показано соотношение канонического и церковного права, обработаны технико-юридические приемы и процедуры деятельности. Тем не менее первый опыт проведения работ по систематизации узаконений по духовной части и выявленные проблемные пространства в этой сфере в 1820–30-е гг. имели значение для дальнейшего хода наведения порядка в правовом регулировании в сфере церковного права. Его позитивные и негативные стороны были учтены и позволили приступить к подготовке и изданию во второй половине XIX – начале XX в. нового акта систематизации церковных узаконений – Полного собрания постановлений и распоряжений по ведомству православного исповедания.

Список источников

1. **Барсов Т. В.** О собрании духовных законов. СПб.: Тип. А. П. Лопцхин, 1898. 72 с.
2. **Дорская А. А.** Влияние церковно-правовых норм на развитие отраслей российского права. СПб.: Астерион, 2007. 158 с.
3. **Майков П. М.** Второе отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии. 1826–1882. Исторический очерк. СПб., Тип. И. Н. Скороходова, 1906. 616 с.
4. **Майков П. М.** О Своде законов Российской империи. СПб.: Тип. товарищества «Общественная польза», 1906. 279 с.
5. **Кодан С. В.** Совершенствование законодательства в юридической политике Российского государства в первой половине XIX века: стратегические направления и общие результаты // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 317–326.
6. **Кодан С. В.** Российский Трибониан. М. М. Сперанский и создание Свода законов Российской империи // Михаил Михайлович Сперанский в Российской правовой и исторической науке: к 250-летию со дня рождения: Сборник научных трудов. Президентская библиотека. СПб.: Президентская библиотека им. Б. Н. Ельцина, 2021. С. 172–191.
7. **Кодан С. В., Февралев С. А.** Местное право национальных регионов в Российской империи (вторая половина XVII – начало XX в.). М.: Юрлитинформ, 2014. 281 с.

8. **Корево Н. Н.** Об изданиях законов Российской империи. 1830–1899. Сборник сведений об изданиях Свода законов и Продолжений к нему, Полного собрания законов, Сводов военных и морских постановлений, а также об изданиях местных законов. СПб.: Государственная тип., 1900. 163 с.
9. **Раскин Д. И.** Синод и его учреждения // Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. СПб.: Наука, 1998 Т. 1: Высшие государственные учреждения. С. 134–136.
10. **Смыкалин А. С.** Каноническое право (на примере Русской православной церкви XI–XXI вв.). М.: Проспект; Екатеринбург: ИД Уральского гос. юрид. ун-та, 2017. 400 с.
11. **Старостин Е. В.** Архивы Святейшего Синода XVIII–XX вв. // Делопроизводство. 2008. № 3. С. 102–104.
12. **Шахматов М. В., Кострицын Н. М.** Обзор истории кодификации духовных правил и узаконений православной греко-российской церкви с конца XVIII столетия по настоящее время. Пг.: Сенатская тип., 1917. 81 с.
13. **Флоровский Г. В.** Пути русского богословия. М.: Институт русской цивилизации, 2009. 848 с.
14. **Цыпин В. А.** Книга правил // Православная энциклопедия. М.: Церковно-научный центр «Православная энциклопедия», 2014. Т. 36. С. 116–117.
15. **Янчев А. С.** Систематизация военного законодательства во второй четверти XIX века. М.: Юрлитинформ, 2016. 152 с.

References

1. **Barsov T. V.** About the meeting of spiritual laws. SPb.: Type. A.P. Loptshin, 1898. 72 p.
2. **Dorskaya A. A.** The influence of church legal norms on the development of branches of Russian law. St. Petersburg: Asterion, 2007. 158 p. (in Russ.)
3. **Maikov P. M.** Second Department of His Imperial Majesty's Own Chancellery. 1826–1882. Historical sketch. SPb., Type. I. N. Skorokhodova, 1906. 616 p. (in Russ.)
4. **Maikov P. M.** On the Code of Laws of the Russian Empire. SPb.: Type. Partnership "Public Benefit", 1906. 279 p. (in Russ.)
5. **Kodan S. V.** Improvement of legislation in the legal policy of the Russian state in the first half of the 19th century: strategic directions and general results // Legal technology. 2015. No. 9. pp. 317–326. (in Russ.)
6. **Kodan S. V.** Russian Tribonian. M. M. Speransky and the creation of the Code of Laws of the Russian Empire // Mikhail Mikhailovich Speransky in Russian legal and historical science: on the 250th anniversary of his birth: Collection of scientific works. Presidential Library. St. Petersburg: Presidential Library named after B. N. Yeltsin, 2021. pp. 172–191. (in Russ.)
7. **Kodan S. V., Fevralev S. A.** Local law of national regions in the Russian Empire (second half of the 17th - early 20th centuries). M.: Yurlitinform, 2014. 281 p. (in Russ.)
8. **Korevo N. N.** On publications of laws of the Russian Empire. 1830–1899. A collection of information about the publications of the Code of Laws and its Continuations, the Complete Collection of Laws, Codes of Military and Naval Regulations, as well as publications of local laws. St. Petersburg: State typ., 1900. 163 p. (in Russ.)
9. **Raskin D. I.** Synod and its institutions // Higher and central state institutions of Russia. 1801–1917 St. Petersburg: Nauka, 1998 Т. 1: Higher government institutions. pp. 134–136. (in Russ.)
10. **Smykalin A. S.** Canonical law (on the example of the Russian Orthodox Church of the XI–XXI centuries). M.: Prospekt; Ekaterinburg: Publishing House of the Ural State Law University, 2017. 400 p. (in Russ.)
11. **Starostin E. V.** Archives of the Holy Synod of the 18th–20th centuries. // Office work. 2008. No. 3. P. 102–104. (in Russ.)

12. **Shakhmatov M. V., Kostritsyn N. M.** Review of the history of the codification of spiritual rules and legalizations of the Greek-Russian Orthodox Church from the end of the 18th century to the present. Pg.: Senate typ., 1917. 81 p. (in Russ.)
13. **Florovsky G. V.** Ways of Russian theology. M.: Institute of Russian Civilization, 2009. 848 p.
14. **Tsy-pin V. A.** Book of rules // Orthodox Encyclopedia. M.: Church and Scientific Center "Pavoslavnaia Encyclopedia", 2014. T. 36. P. 116–117. (in Russ.)
15. **Yanchev A. S.** Systematization of military legislation in the second quarter of the 19th century. M.: Yurlitinform, 2016. 152 p. (in Russ.)

Сведения об авторе

Хрущёв Сергей Викторович, старший преподаватель кафедры истории государства и права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева
Author ID: 1219178
SPIN: 5372-6245

Information about the Author

Sergei V. Khrushchev, Lecturer, Ural State Law University named after V. F. Yakovleva Yekaterinburg, Russia
Author ID: 1219178
SPIN: 5372-6245

*Статья поступила в редакцию 13.10.2023;
одобрена после рецензирования 03.11.2023; принята к публикации 03.11.2023*
*The article was submitted 13.10.2023;
approved after reviewing 03.11.2023; accepted for publication 03.11.2023*

Научная статья

УДК 342.5 + 343.35: 328.185

DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-4-34-41

Антикоррупционный потенциал системы «Посейдон»

Дмитрий Игоревич Бабков

Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних г. Брянска

Брянск, Россия

903818@mail.ru

Аннотация

Противодействие коррупции включает в себя в первую очередь профилактику, что подразумевает использование контролирующих механизмов в наиболее коррупциогенных сферах. Одной из них является государственное управление. Дополнительным средством противодействия коррупции должна стать государственная информационная система (далее – ГИС) «Посейдон». Однако в настоящее время действие этой системы не распространяется на муниципальный уровень, что, по мнению автора, нарушает принцип единства публичной власти и требует исправления.

Ключевые слова

система «Посейдон», коррупция, профилактика, противодействие, контроль, публичная власть, государственная и муниципальная служба, информатизация

Для цитирования

Бабков Д. И. Антикоррупционный потенциал системы «Посейдон» // Юридическая наука и практика. 2022. Т 19, № 4. С. 34–41. DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-4-34-41

Anti-corruption Potential of the Poseidon System

Dmitriy I. Babkov

Social Rehabilitation Center for Minors of Bryansk

Bryansk, Russian Federation

903818@mail.ru

Abstract

Anti-corruption includes, first of all, prevention, which implies the use of controlling mechanisms in the most corrupt areas. One of them is public administration. An additional means of combating corruption should be the state information system (hereinafter – GIS) “Poseidon”. However, at present, the actions of this system do not apply to the municipal level, which, according to the author, violates the principle of unity of public authority and requires correction.

Keywords

Poseidon system, corruption, prevention, counteraction, control, public authority, state and municipal service, informatization

For citation

Babkov D. I. Anti-corruption potential of the Poseidon system. *Juridical Science and Practice*, 2023, vol. 19, no. 4, pp. 34–41. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-4-34-41

© Бабков Д. И., 2023

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2023. Т. 19, № 4

Juridical Science and Practice, 2023, vol. 19, no. 4

Указом Президента России от 25.04.2022 № 232 (далее – Указ № 232) в государственное управление был введен новый инструмент профилактики коррупционных правонарушений – ГИС «Посейдон». Этим же Указом было утверждено и Положение об этой системе¹.

«Посейдон» создан для информационно-аналитического обеспечения деятельности федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов публичной власти и территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус», Банка России, иных организаций по профилактике коррупционных и иных правонарушений, в том числе по проведению с использованием информационно-коммуникационных технологий анализа и проверок соблюдения ограничений, запретов и требований, установленных в целях противодействия коррупции, лицами, на которых распространены такие ограничения, запреты и требования.

В системе должна аккумулироваться информация, предоставляемая поставщиками – указанными выше органами управления, а также государственными корпорациями (компаниями), публично-правовыми компаниями, государственными внебюджетными фондами, иными организациями и лицами, определенными координатором системы «Посейдон», которым является Администрация Президента. Оператором системы стала Федеральная служба охраны РФ, а методическую и консультационную поддержку должно оказывать Министерство труда и социальной защиты РФ.

Распоряжением Администрации Президента от 02.08.2022 № 562 (далее – Распоряжение № 562) были определены порядок взаимодействия ГИС «Посейдон» с другими информационными системами, организационные основы информационного взаимодействия с поставщиками информации, подключения внешних пользователей к «Посейдону» и доступа к содержащейся в ней информации².

Минтрудом были подготовлены Методические рекомендации по вопросам использования ГИС «Посейдон»³. Приказом от 10.03.2023 № 133 Минтруд определил, какие именно действия следует относить к использованию этой системы и перечни должностных лиц министерства, ответственных за проведение анализа и за осуществление проверок соблюдения ограничений, запретов и требований, установленных в целях противодействия коррупции посредством ГИС «Посейдон», а также за обеспечение оказания методической и консультационной поддержки по вопросам использования системы при реализации требований федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ о противодействии коррупции⁴.

Создавая масштабную систему накопления сведений о доходах и расходах госслужащих и иных лиц, на которых распространяются ограничения, запреты и требования, установленные в целях противодействия коррупции, государство получит банк данных обо всех этих лицах,

¹ Указ Президента РФ от 25.04.2022 № 232 (ред. от 26.06.2023) «О государственной информационной системе в области противодействия коррупции “Посейдон” и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.08.2023).

² Распоряжение Администрации Президента от 02.08.2022 № 562 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 25 апреля 2022 № 232 “О государственной информационной системе в области противодействия коррупции “Посейдон” и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.08.2023).

³ Методические рекомендации по вопросам использования государственной информационной системы в области противодействия коррупции «Посейдон», утв. Минтрудом 28.08.2022 // URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/anticorruption/9/20?ysclid=lldt77m37w14469369> (дата обращения: 22.08.2023).

⁴ Приказ Минтруда России от 10.03.2023 № 133 «Об определении порядка использования государственной информационной системы в области противодействия коррупции “Посейдон” и перечня должностных лиц, уполномоченных на работу с ней» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.08.2023).

который не будет зависеть от личных или корпоративных интересов конкретных руководителей и структур.

Это важно при решении кадровых и иных вопросов, связанных со службой, например, при определении деловых и иных качеств сотрудника в связи с назначением на должность, присвоением специального звания или классного чина, при поощрении за выполнение служебных обязанностей, что прямо коррелируется с положениями п. 5 ст. 6 и п. 11 ст. 7 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон «О противодействии коррупции»), предписывающих внедрение в кадровую практику объективных критериев оценки служебных качеств и совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы⁵. Также создание системы «Посейдон» согласуется с задачами усиления борьбы с коррупцией, которые поставлены Стратегией национальной безопасности РФ от 02.07.2021⁶ и Национальным планом противодействия коррупции на 2021–2024 гг.⁷

В целом экспертным сообществом создание ГИС «Посейдон» было встречено позитивно. Высказывалась надежда, что система не только позволит накапливать данные о доходах и расходах госслужащих, но и поможет отслеживать получение чиновниками подарков и возможные ситуации конфликта интересов. У «Посейдона» будет доступ к самой разной информации: официальным базам, социальным сетям, внутренним ведомственным документам. Искусственный интеллект должен искать все пересечения и совпадения, что позволит упростить задачу выявления нестыковок в доходах и расходах. Отмечается, что с учетом логики существования подобного «озера данных», в котором собирается вся антикоррупционная информация, оно станет работать как сигнальная система – «антикоррупционная бомба», которая при достижении (или наличии) высокого уровня коррупции во всей системе не может не сработать. Кроме того, устройство самой системы и доступ к ней не предполагает монополизации контроля за данными со стороны одной структуры, что должно исключить возможность кому бы то ни было скрыть коррупционные факты или влиять на процесс накопления или использования информации. Обработка большого массива информации даст возможность объективно оценивать коррупционные риски должностных лиц. Есть плюс и для служащих – упрощается процесс формирования справки о доходах и расходах, документооборот переводится в электронную форму, а время на проверку предоставляемых сведений должно сократиться [1–5; 6, с. 252–253].

Проброобраз ГИС «Посейдон» – система «Байкал–Посейдон», применялась в тестовом варианте в государственных органах и силовых структурах для подготовки справок о доходах [2; 3]. Схожая программа работает в «Росатоме», которая, по мнению главы Национального антикоррупционного комитета Кирилла Кабанова, показала свою эффективность [5]. Однако некоторые ставят под сомнение данное утверждение, так как в открытых источниках нет данных о ее результативности [4].

Базироваться «Посейдон» будет на программном обеспечении «Справка-БК», которое уже несколько лет используется чиновниками для заполнения отчетных документов [2]. Наша отечественная система не является чем-то уникальным. В США уже много лет действует не одна система по сбору информации о своих госслужащих [5].

Отмечаются и недостатки «Посейдона». Д. М. Фарахийев считает таковым отсутствие упоминания в Указе № 232 «основного», как он полагает, субъекта противодействия коррупции – Министерства внутренних дел [6. С. 251], что не удивительно, если учесть, что местом службы

⁵ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 10.07.2023) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.08.2023).

⁶ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.08.2023).

⁷ Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 (ред. от 26.06.2023) «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.08.2023).

автора является Управление экономической безопасности и противодействия коррупции МВД по Республике Татарстан. С таким мнением нельзя согласиться, так как в настоящее время основная часть преступлений, учитываемых в статистической отчетности как коррупционные⁸, согласно ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса РФ, относится к подследственности Следственного комитета России, а не МВД⁹. Это, например, такие «традиционные» коррупционные деяния, как получение, дача или посредничество во взяточничестве – ст. 290–291.1, злоупотребление и превышение должностных полномочий – ст. 285 и 286, служебный подлог – ст. 292, нецелевое расходование бюджетных средств – ст. 285.1 Уголовного кодекса РФ и т.д.¹⁰ Упущением Фарахiev полагает отсутствие в Указе № 232 и Генеральной прокуратуры РФ. На наш взгляд, задачи в сфере противодействия коррупции поставлены перед силовыми ведомствами в НПА, определяющими компетенцию этих структур, и упоминать их в Указе № 232 не было необходимости, особенно в свете наделения их какими-либо полномочиями в рамках функционирования ГИС «Посейдон». Это привело бы к рассредоточению функций по управлению и контролю в рамках информсистемы, тем более что сам автор не определил место МВД и Генпрокуратуры в ее структуре.

Гендиректор «Трансперенси Интернешнл-Р» (включена Минюстом в реестр иностранных агентов) Илья Шуманов в качестве недостатка отмечает, что ГИС «Посейдон» не распространяется на криптовалюты [2; 4]. Шуманов не совсем прав, так как после вступления в силу Федерального закона от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹¹ (далее – ФЗ от 31.07.2020 № 259), цифровая валюта признается имуществом со всеми вытекающими последствиями, в том числе и для легализации доходов и контроля за имуществом должностных лиц, обязанных декларировать сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Соответствующие изменения были внесены в ч. 10 ст. 8 Закона «О противодействии коррупции»¹². Несмотря на то что формально криптовалюта по своим характеристикам несколько отличается от цифровой валюты, она является ее разновидностью, а определение «цифры», которое дано в ч. 3 ст. 1 ФЗ от 31.07.2020 № 259, вполне может быть применено и к криптовалюте. Цифровые деньги не только были признаны имуществом, которое подлежит декларированию, законодателем был установлен прямой запрет иметь подобный актив лицам, которые указаны в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»¹³ (далее – ФЗ

⁸ Указание Генпрокуратуры России № 387-11, МВД России № 2 от 11.09.2013 (ред. от 24.04.2014) «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.08.2023).

⁹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.08.2023).

¹⁰ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.08.2023).

¹¹ Федеральный закон «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 31.07.2020 № 259-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.08.2023).

¹² Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 10.07.2023) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.08.2023).

¹³ Федеральный закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностран-

от 07.05.2013 № 79). Соответствующий перечень лиц есть и в ст. 7.1 Закона «О противодействии коррупции». Данный императив был установлен в ст. 1 ФЗ от 07.05.2013 № 79¹⁴.

Если на момент вступления в силу ФЗ от 31.07.2020 № 259 и поправок в иные нормативные акты лица, указанные в ч. 1 ст. 2 ФЗ от 07.05.2013 № 79, имели у себя в собственности цифровые финансовые активы, выпущенные в информационных системах, организованных в соответствии с иностранным правом и цифровую валюту, то в течение определенного срока они должны были избавиться от соответствующих активов. Согласно разъяснению, данному в п. 1 Письма Минтруда России от 16.12.2020 № 18-2/10/В-12085, этим сроком стало 1 апреля 2021 г. При этом было уточнено, что отчуждению подлежат все цифровые валюты вне зависимости от страны выпуска¹⁵. В дополнение Указом Президента РФ от 10.12.2020 № 778 было установлено, что с 1 января по 30 июня 2021 г. граждане, претендующие на замещение государственных должностей Российской Федерации или должностей федеральной государственной службы, а также федеральные государственные служащие, замещающие должности федеральной государственной службы, не включенные в перечень лиц, обязанных декларировать свои доходы и имущество, должны представить уведомление о принадлежащих им, их супругам и несовершеннолетним детям цифровых финансовых активах, цифровых правах, включающих одновременно цифровые финансовые активы и иные цифровые права, утилитарных цифровых правах и цифровой валюте (при их наличии) по утвержденной указом форме¹⁶. С учетом принятых мер по контролю за цифровыми активами чиновников особо упоминать в Указе № 232 криптовалюты, цифровые валюты и иные схожие активы не имело смысла.

Опасается Илья Шуманов и возможного облегчения утечки собранных в «Посейдоне» данных при таком уровне их централизации. Обращает внимание он и на то, что Указом № 232 не определено, что данные в систему должны передавать муниципалитеты и ему не понятно, будет ли она распространяться на муниципальный уровень [2; 4].

Действительно, в самом тексте Указа № 232 нет прямого упоминания о муниципальной власти, где коррупция может и не имеет такого значительного объема, как у чиновников федерального и регионального уровня, но с учетом числа муниципальных служащих ее размах может иметь соотносимые параметры. По нашему мнению, подобное упущение является существенным, так как прохождение муниципальной службы не исключает в дальнейшем продолжения ее на региональном или федеральном уровне и наоборот. Таким образом, сохраняется возможность не чистому на руку управленцу временно или совсем скрыться от «всевидящего ока» новой антикоррупционной системы.

При этом необходимо обратить внимание, что Указ № 232 в отношении федеральной территории «Сириус» использует понятие «публичная власть». Согласно п. 2. ст. 3 Федерального закона от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории “Сириус”», органы публичной власти этого особого образования осуществляют полномочия органов местного самоуправления городского округа, если такие полномочия не переданы для осуществления органам местного самоуправления муниципального образования городской округ город-курорт Сочи

ными финансовыми инструментами» (ред. от 10.07.2023) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.08.2023).

¹⁴ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 10.07.2023) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.08.2023).

¹⁵ <Письмо> Минтруда России от 16.12.2020 № 18-2/10/В-12085 <О направлении информационного письма о возможности приобретения цифровых финансовых активов и цифровой валюты и владения ими отдельными категориями лиц> // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.08.2023).

¹⁶ Указ Президента РФ от 10.12.2020 № 778 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона “О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.08.2023).

Краснодарского края¹⁷. Формально происходит совмещение полномочий государственных и муниципальных органов, но только в пределах одной территории.

Введение в текст Указа № 232 нового конституционного понятия, появившегося в п. 3 ст. 132 Конституции РФ, где указано, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации¹⁸, потенциально оставляет возможность расширения действия ГИС «Посейдон» и на муниципальный уровень. Единство системы публичной власти должно выражаться не только в предъявлении к служащим схожих требований и ограничений в целях противодействия коррупции, но и в выстраивании единой системы контроля. Последнее требует распространения действия ГИС «Посейдон» и на муниципальных служащих с внесением соответствующих изменений в антикоррупционное законодательство.

При этом возможное создание аналога этой системы для муниципального уровня не связанного с ГИС «Посейдон» представляется нецелесообразным, так как в этом случае будет нарушаться принцип единства публичной власти и предъявляемых к служащим всех уровней требований. Замкнутые сами в себе «государственная» и «муниципальная» информационные системы не имеют смысла без создания механизма оперативного обмена данными, который неизбежно потребуется в случае, например, перехода чиновника на службу с одного уровня власти на другой и т. д. К тому же самостоятельная муниципальная информсистема потребует определения своего оператора, координатора, органа для методической и консультационной поддержки, что приведет к неоправданному перераспределению контрольных функций и дублированию полномочий.

Логика развития института единой системы публичной власти, под которой понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности (п. 1. ст. 2 Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹⁹) требует унификации механизмов антикоррупционной профилактики, включая и распространение возможностей «Посейдона» на муниципалитеты. Согласно новой редакции ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, Президент России должен обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти²⁰. По нашему мнению, частью этого обеспечения является и установление единого контроля за служащими органов публичной власти. В связи с чем как минимум информацию для включения в систему «Посейдон» должны предоставлять не только государственные, но и муниципальные органы власти (п. 4 Положения о государственной информационной системе в области противодействия коррупции «Посейдон»)²¹.

Е. Ю. Вахрамеев, исследуя институт публичной власти в России, отмечает, что она связана с обществом, возникла в обществе, действует во взаимосвязи с ним и для его блага [7, с. 16]. Поэтому для блага общества будет формирование прозрачной и контролируемой системы вла-

¹⁷ Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ (ред. от 31.07.2023) «О федеральной территории «Сириус»» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.08.2023).

¹⁸ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.08.2023).

¹⁹ Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.08.2023).

²⁰ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.08.2023).

²¹ Указ Президента РФ от 25.04.2022 № 232 (ред. от 26.06.2023) «О государственной информационной системе в области противодействия коррупции «Посейдон» и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.08.2023).

сти. А это значит, что ГИС «Посейдон» должен стать ГМИС или просто ИС «Посейдон» и охватить все этажи властной вертикали.

Список литературы

1. Путин подписал Указ о государственной информсистеме против коррупции «Посейдон» // Первый канал. 26.04.2022. URL: <https://www.1tv.ru/shows/situaciya-na-ukraine/publikacii/putin-podpisal-ukaz-o-gosudarstvennoy-informsisteme-protiv-korrupcii-poseydon> (дата обращения: 22.08.2023).
2. **Корня А., Бутрин Д.** «Посейдон» выловит коррупционеров // Коммерсантъ. 29.04.2022. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5329955> (дата обращения: 22.08.2023).
3. АП опустится под воду: раскрыты подробности работы антикоррупционной системы «Посейдон» // Первое антикоррупционное СМИ. 29.04.2022. URL: <https://pasm.ru/archive/347858/> (дата обращения: 22.08.2023).
4. **Чупров Д.** Четвертование сменили «Посейдоном»: как большие данные укажут на взяточников // Телеспутник. 15.07.2022. URL: <https://telesputnik.ru/materials/gov/mneniya/chetvertovanie-smenili-poseydonom-kak-bolshie-dannye-ukazhut-na-vzyatochnikov> (дата обращения: 22.08.2023).
5. **Беляков Е., Адамович О.** На взяточников натравят искусственный интеллект: Как будет работать антикоррупционная система «Посейдон» // Комсомольская правда. 25.04.2022. URL: <https://www.kp.ru/daily/27383/4578300/> (дата обращения: 22.08.2023).
6. **Фарахiev Д. М.** Государственная информационная система «Посейдон»: современный взгляд на противодействие коррупции // Вестник Московского университета МВД. 2023. № 1. С. 250–254.
7. **Вахрамеев Е. Ю.** Институт публичной власти в конституционной юриспруденции России // Юридическая наука и практика. 2022. Т. 18, № 2. С. 11–22.

References

1. Putin signed a decree on the state information system against corruption “Poseidon” // Channel One. 04.26.2022. URL: <https://www.1tv.ru/shows/situaciya-na-ukraine/publikacii/putin-podpisal-ukaz-o-gosudarstvennoy-informsisteme-protiv-korrupcii-poseydon> (accessed: 22.08.2023). (in Russ.)
2. **Kornya A., Butrin D.** Poseidon will catch corrupt officials // Kommersant. 04.29.2022. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5329955> (accessed: 22.08.2023). (in Russ.)
3. AP will go under water: details of the work of the anti-corruption system “Poseidon” have been revealed // The first anti-corruption media. 04.29.2022. URL: <https://pasm.ru/archive/347858/> (accessed: 22.08.2023). (in Russ.)
4. **Chuprov D.** Quartering was replaced by “Poseidon”: how big data will point to bribe takers // Telesputnik. 15.07.2022. URL: <https://telesputnik.ru/materials/gov/mneniya/chetvertovanie-smenili-poseydonom-kak-bolshie-dannye-ukazhut-na-vzyatochnikov> (accessed: 22.08.2023). (in Russ.)
5. **Belyakov E., Adamovich O.** Artificial intelligence will be set against bribe takers: How the Poseidon anti-corruption system will work // Komsomolskaya Pravda. 25.04.2022. URL: <https://www.kp.ru/daily/27383/4578300/> (accessed: 22.08.2023). (in Russ.)
6. **Farakhiev D. M.** State information system “Poseidon”: a modern view on combating corruption. *Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs*, 2023, no. 1, pp. 250–254. (in Russ.)
7. **Vakhrameev E. Yu.** Institute of public power in constitutional jurisprudence of Russia. *Legal science and practice*, 2022, vol. 18, no. 2, pp. 11–22. (in Russ.)

Сведения об авторе

Бабков Дмитрий Игорьевич, кандидат исторических наук

Information about the Author

Dmitriy I. Babkov, Candidate of Historical Sciences

*Статья поступила в редакцию 25.08.2023;
одобрена после рецензирования 03.10.2023; принята к публикации 03.11.2023*

*The article was submitted 25.08.2023;
approved after reviewing 03.10.2023; accepted for publication 03.11.2023*

Научная статья

УДК 347.73

DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-4-42-52

Амнистия капитала в России: от постсоветского периода до эпохи цифровой экономики

Валерий Николаевич Лисица¹, Ольга Андреевна Зыкова²

^{1,2}Новосибирский национальный исследовательский государственный университет
Новосибирск, Россия

¹lissitsa@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2334-5496>

²bubenova90@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-8980-2119>

Аннотация

Выделены и рассмотрены шесть этапов амнистии капитала, проведенной в Российской Федерации, начиная с 1993 г. и заканчивая 2022 г., которые были связаны с принятием новых (усовершенствованных) правил ее осуществления, содержащихся в отдельных специальных законах и иных нормативных правовых актах. Для каждого периода определены наиболее значимые и выгодные преференции для декларантов и выявлены условия, которые оказались сдерживающим фактором для налогоплательщиков при принятии ими решения о добровольной легализации и последующего возврата отечественных средств из-за рубежа. В контексте формирования и развития цифровой экономики установлены пробелы в действующем законодательстве и разработаны предложения по его совершенствованию. В частности, сделан вывод о том, что в случае возобновления механизма по добровольной репатриации капитала из-за рубежа он должен распространять свое действие на всех лиц без учета их правового статуса; необходимо включение цифровых прав, цифровых валют и брокерских счетов в список объектов, подлежащих декларированию в целях амнистирования; целесообразно проведение редомициляции из всех стран для юридических лиц, желающих вернуть отечественный капитал из-за рубежа.

Ключевые слова

амнистия капитала; репатриация капитала; цифровизация; цифровое право; цифровая валюта; отток капитала; инвестиция; киберправо; оффшорная зона, деофшоризация

Финансирование

Статья написана за счет гранта Российского научного фонда № 22-28-01031, <https://rscf.ru/project/22-28-01031/>

Для цитирования

Лисица В. Н., Зыкова О. А. Амнистия капитала в России: от постсоветского периода до эпохи цифровой экономики // Юридическая наука и практика. 2023. Т. 19, № 4. С. 42–52. DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-4-42-52

Amnesty of Capital in Russia: from the Post-soviet Period to the Era of the Digital Economy

Valeriy N. Lisitsa¹, Olga A. Zyкова²

^{1,2}Novosibirsk State University
Novosibirsk, Russian Federation

¹lissitsa@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2334-5496>

²bubenova90@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-8980-2119>

Abstract

Various stages of capital amnesty carried out in the Russian Federation have been identified and considered from 1993 to 2022. They are related to the adoption of new (modified) rules contained in special legislative and other normative acts.

© Лисица В. Н., Зыкова О. А., 2023

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2023. Т. 19, № 4
Juridical Science and Practice, 2023, vol. 19, no. 4

The most significant and profitable preferences for declarants, conditions of implementation of amnesty of capital are defined for its every period. In the context of the formation and development of the digital economy, gaps in the current legislation are identified, and proposals for its improvement are made. In particular, it is concluded that if the mechanism for voluntary repatriation of capital from abroad is renewed, it should extend to all persons regardless of their legal status. It is also necessary to include digital rights, digital currencies and brokerage accounts in the list of objects subject to declaration for the purpose of amnesty. It is advisable to carry out redomiciliation of legal entities wishing to return domestic capital from any countries.

Keywords

capital amnesty; repatriation of capital; digitalization; digital right; digital currency; capital outflow; investment; cyber law; offshore zone, deoffshorization

Financing

The article was written at the expense of a grant from the Russian Science Foundation No. 22-28-01031, <https://rscf.ru/project/22-28-01031/>

For citation

Lisitsa V. N., Zykova O. A. Amnesty of capital in Russia: from the post-soviet period to the era of the digital economy. *Juridical Science and Practice*, 2023, vol. 19, no. 4, pp. 42–52. (in Russ.) DOI 10.25205/2542- 0410-2023-19-4-42-52

Согласно данным, представленным на официальном сайте Банка России, которые были исследованы благодаря статистическому методу изучения, в 2022 г. чистый отток денежных средств из России в другие государства достиг отметки 251 млрд долларов США¹. Сравнивая эти показатели с сведениями относительно 2015 г., где уровень был 98 млрд долларов США, можно отметить нарастающую динамику оттока национальных средств за рубеж, которая, несомненно, требует к себе пристального внимания со стороны экономических и юридических наук. Как известно, юридические лица используют преференции оффшорных зон с целью сокрытия своего капитала, а физические лица, в свою очередь, приобретают за границей недвижимое имущество в собственность [1, с. 61].

Говоря о безналоговых юрисдикциях в контексте вывода российского капитала за рубеж, можно отметить, что именно данные территориальные образования выступают его основными получателями. Оффшорные зоны позволяют российским юридическим лицам скрывать свои доходы путем их хранения в иностранных банках. Если говорить о физических лицах, то стоит указать, что российские граждане достаточно часто пользуются преференциальными условиями инвестирования в таких странах, как Германия, Испания, Италия, Китай, США [2, с. 85].

Безусловно, данная ситуация, негативно сказывающаяся на развитие отечественной экономики и существующая на протяжении уже нескольких десятилетий, спровоцировала Российское правительство предпринять конкретные меры, направленные на репатриацию капитала. Одним из видов деоффшоризации, применяемой в Российской Федерации, выступает процедура амнистии капитала [3, с. 25–26].

В силу того, что проблема вывода капитала за границу является одной из актуальных и, к сожалению, до сих пор не разрешенных, амнистия капитала как способ легализации средств и последующего их возврата в российскую экономику применялась государством неоднократно. Однако до сих пор сохраняется ряд пробелов в законодательстве, которые не позволяют данному механизму обеспечить полноценную репатриацию капитала в Российскую Федерацию.

I этап – амнистия капиталов с 01 ноября до 30 ноября 1993 года. Начало амнистии капиталов приходится на 1993 г. – в период постсоветской эпохи, которая отличалась активным проведением реформ, направленных на стабилизацию благоприятной макроэкономической ситуации в стране и на формирование фундаментальных основ развития рыночных отношений [4, с. 29]. В те годы был принят ряд нормативных актов, устанавливающих возможность осво-

¹ Статистика внешнего сектора. 2022 год. Отток денежных средств за рубеж // Официальный сайт Банка России (<http://www.cbr.ru/>) (дата обращения: 25.10.2023).

бождения лиц от ответственности за вывезенные ими денежные средства, которые не были при этом задекларированы. В частности, действовал Указ Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 года № 1773 «О проведении налоговой амнистии в 1993 году»², согласно которому декларанты, добровольно осуществившие выплату налоговых платежей в течение 1 месяца, могли рассчитывать на гарантию отсутствия контроля в отношении них со стороны уполномоченных государственных органов. При этом в случае невыполнения вышеуказанной обязанности были предусмотрены штрафные санкции для налогоплательщиков в трехкратном размере от суммы самого налога. Примечательно, что такие весьма лояльные и преференциальные условия не побудили налогоплательщиков репатриировать свои капиталы из-за рубежа. Так, лишь около 2000 резидентов воспользовались первым этапом амнистии капиталов [5, с. 148], что, безусловно, указывает на ее безуспешность.

С 1997 года стали неоднократно появляться предложения о необходимости дальнейшего проведения амнистии капиталов. Одновременно с этим в России происходило формирование механизма, направленного на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, который был введен посредством принятия Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем»³. На его основе Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2002 года № 245 было утверждено «Положение о представлении информации в Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом»⁴.

Данные акты содержали нормативные положения относительно обязательного контроля операций (сделок) с денежными средствами или прочим иным имуществом со стороны Комитета Российской Федерации по финансовому мониторингу, а сами такие меры распространялись на кредитных, профессиональных участников рынка ценных бумаг, страховые организации, лизинговые компании, организации федеральной почтовой связи, иные некредитные организации, осуществляющие перевод денежных средств, и ломбарды [6, с. 36–39].

II этап – амнистия капиталов с 01 марта до 31 декабря 2007 года. Формирование следующего (второго) этапа амнистии капиталов пришлось на время мирового финансового кризиса 2006–2009 гг., который до сегодняшнего дня отмечается самым масштабным экономическим спадом со времен Великой депрессии 1930-х годов, оказавшим сильное негативное воздействие на национальные экономики всех стран мира [7, с. 108–109]. Вторая попытка внедрения механизма по добровольной легализации зарубежного капитала была реализована в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2006 года № 269-ФЗ «Об упрощенном порядке декларирования доходов физическими лицами»⁵.

Важно отметить, что в рамках данного этапа амнистии капитала была предусмотрена возможность легализовать не только денежные средства, но и имущество, ценные бумаги, иные объекты, принадлежавшие лицу на праве собственности. Также нововведением стало отсутствие валютных ограничений и предельного лимита по размеру амнистируемого капитала, распространение действия амнистии на все доходы без ограничений по времени их формиро-

² О проведении налоговой амнистии в 1993 году: Указ Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 № 1773 // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4193 (утратил силу).

³ О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем: Федер. закон от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ // Рос. газета. 2001. 9 авг.

⁴ Положение о представлении информации в Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2002 года № 245 // СЗ РФ. 2002. № 25. Ст. 2457.

⁵ Об упрощенном порядке декларирования доходов физическими лицами: Федер. закон от 30 декабря 2006 года № 269-ФЗ // Рос. газета. 2006. 31 дек.

вания. Однако данная государственная программа репатриации капитала, как отмечается в литературе, не повлекла за собой существенных положительных результатов [8, с. 269].

Говоря о статистических данных, можно заметить, что после реализации данного этапа амнистии капиталов по состоянию на 31 декабря 2007 г. доход государства был дополнительно пополнен всего лишь на 3,7 млрд рублей с учетом того, что в 2007 г. налогов и сборов было зачислено 7,8 трлн рублей, а размер скрываемого за рубежом капитала составлял около 16,3 трлн рублей. Думается, что подобная безуспешность была вызвана рядом отрицательных положений и пробелов в регламентации проведения данной амнистии. В частности, к ним следует отнести ограничение в части права на «помилование» у лиц, имеющих не снятую или не погашенную в установленном законом порядке судимость на основании обвинительного приговора в соответствии со статьей 198 Уголовного кодекса Российской Федерации⁶. Помимо этого, под действие амнистии капиталов попадали исключительно физические лица. Юридические лица при этом были ограничены в добровольном декларировании иностранного капитала. Несомненно, что члены действующих исполнительных органов юридических лиц, выступая от своего имени как физические лица, не хотели предоставлять личную информацию в контролирующие органы, поскольку это могло повлечь за собой привлечение к ответственности самой коммерческой организации.

Кроме того, по данным Всероссийского центра изучения общественного мнения, по состоянию на конец 2007 г. 58 % граждан не владели информацией относительно проведения в России амнистии, 33 % ответили, что слышали что-то о ней, но подробностей проведения не знали, и только 6 % опрошенных заявили, что знают об амнистии достаточно хорошо. Данная статистика напрямую указывает на максимально слабую информационную поддержку и осведомленность, что привело к практически нулевым результатам амнистии 2007 г.⁷

III этап – амнистия капиталов с 01 июля 2015 года до 30 июня 2016 года. В конце 2014 г. в период глобального экономического кризиса в России, сопровождаемого резким обесценением рубля и значительным понижением жизненного уровня населения [9, с. 262], Президент России В. В. Путин вновь сообщил о возможности использования полной амнистии капитала, репатриированного в страну. Главой государства была поставлена задача Правительству Российской Федерации разработать проект нормативно-правового акта, который бы регламентировал третий этап амнистии капиталов [10, с. 314]. При этом, опираясь на несовершенства реализованных ранее механизмов по репатриации капиталов, было указано, что основным принципом данного мероприятия должно стать наличие твердых правовых гарантий относительно отсутствия каких-либо дополнительных проверок со стороны правоохранительных, налоговых органов, проявления интереса относительно источников и способов получения капитала [11, с. 48–58].

В результате был принят Федеральный закон от 8 июня 2015 г. № 140-ФЗ «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁸, в котором помимо прежних преференций были установлены новые значимые положения. Так, он предусматривал:

- 1) наличие правовых гарантий того, что амнистии будут подлежать все средства независимо от их происхождения;
- 2) отсутствие необходимости предоставлять какую-либо информацию, разъяснения государственным органам;

⁶ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁷ Опрос граждан о проведении в России налоговой амнистии [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.wciom.ru> (дата обращения: 22.10.2023).

⁸ О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 8 июня 2015 года № 140-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 24. Ст. 3367.

- 3) отсутствие преследования и претензий со стороны налоговых и правоохранительных органов;
- 4) отсутствие вопросов относительно происхождения легализуемых средств;
- 5) возможность легализовать не только зарубежное имущество, но и то, что находится в отечественной юрисдикции [12, с. 22–23].

Нельзя не отметить, что среди всех комплиментарных условий проведения амнистии капитала в ней прослеживался один существенный правовой пробел: юридические лица, не имеющие статуса контролируемой иностранной компании, не могли декларировать свои средства в рамках данной амнистии. Тем самым добровольное уведомление подобных налогоплательщиков было необоснованно сведено к минимуму [13, с. 8–23].

По истечении двух лет после начала проведения данной амнистии капитала можно было говорить о ее результатах. Так, к концу 2015 г. субъектами предпринимательской деятельности было предоставлено лишь 200 деклараций, после чего амнистию растянули еще на полгода, так что в итоге Федеральная налоговая служба получила немного больше деклараций. В целом считается, что данной амнистией воспользовались лишь 7200 человек [14].

Можно заключить, что рассмотренный третий этап амнистии капитала, проведенный согласно Федеральному закону от 8 июня 2015 г. № 140-ФЗ «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», так же как и предыдущие, характеризовался наличием ряда пробелов в законодательстве. В частности, в качестве примеров можно назвать исключительную территориальную привязку подачи декларации к месту нахождения заявителя, ограниченный срок безналоговой ликвидации, а также наличие возможности воспользоваться амнистией капиталов только у лиц, имеющих статус контролируемой иностранной компании.

IV этап – амнистия капиталов с 01 марта 2018 года до 28 февраля 2019 года. С начала 2018 г., в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁹ начался важнейший этап в экономическом развитии Российской Федерации, связанный с реализацией крупномасштабных проектов в таких сферах, как здравоохранение, образование, демография, культура, безопасные и качественные автомобильные дороги, жилье и городская среда, экология, наука, малое и среднее предпринимательство и поддержка предпринимательской инициативы, цифровая экономика, производительность труда и поддержка занятости, международная кооперация и экспорт, комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. Отдельное внимание было уделено и механизму по репатриации капитала. В связи с принятием Федерального закона от 19 февраля 2018 г. № 33-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»»¹⁰ был запущен уже четвертый этап амнистии капитала, условия которого формировались с учетом правовых пробелов и несовершенств, отмеченных в опыте прошлых лет.

В частности, был продлен срок «безналоговой ликвидации» контролируемой иностранной компании (до 28 февраля марта 2019 г.), расширен список объектов, подлежащих «безналоговой ликвидации» в части денежных средств, появилась возможность декларирования закры-

⁹ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

¹⁰ О внесении изменений в Федеральный закон «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: Федер. закон от 19.02.2018 № 33-ФЗ // СЗ РФ. 2018. № 9. Ст. 1290.

тых зарубежных счетов. Помимо прочего нельзя не отметить, что подача декларации стала допустимой в любой территориальный орган Федеральной налоговой службы без ориентира на территориальную принадлежность. Рассматриваемым Федеральным законом от 19 февраля 2018 года № 33-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»» было предоставлено право Минфину России давать разъяснения относительно порядка заполнения и предоставления декларации. Также следует отметить применение обратной юридической силы в отношении положений, регулирующих программу возврата средств из-за рубежа, так что декларанты амнистии 2015–2016 гг. имели право на использование преференций нового четвертого этапа амнистии, наравне с декларантами 2018–2019 гг.¹¹

Анализируя итоги данного этапа амнистии капитала, можно твердо заявить, что он оказался более успешным и результативным по сравнению с предыдущими этапами. Согласно официальным данным, к концу февраля 2019 г. было подано 11 700 деклараций, которые в свою очередь содержали в себе сведения об отечественном капитале за рубежом на общую сумму около 35 млрд евро, а размер имущества, репатрированного на родину, составил около 600 млрд рублей¹².

V этап – амнистия капиталов с 01 июня 2019 года до 29 февраля 2020 года. Достаточно положительная результативность четвертого этапа амнистии капитала повлекла за собой принятие Федерального закона от 29 мая 2019 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»»¹³, который установил очередной этап амнистии капитала 2019–2020 гг. Примечательно, но положения данного Федерального закона предусматривали менее благоприятные условия для декларантов по сравнению с положениями амнистии 2018 г. В частности, это касается осуществления обязательного предварительного перевода декларируемых денежных средств на отечественный банковский счет; обязательного предоставления декларантом уведомления об открытии/закрытии счета, изменении его реквизитов, отчета о движении денежных средств по зарубежному счету; необходимости для контролирующих лиц контролируемой иностранной компании ее редомициляции в специальные административные районы (остров Русский или остров Октябрьский) с параллельным инвестированием со стороны юридического лица в российскую экономику в размере 50 млн рублей; отказа от применения «безналоговой ликвидации» для контролируемой иностранной компании.

Помимо прочего нельзя оставить без внимания очень важный момент – принятие Федерального закона от 18 марта 2019 г. № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации»¹⁴, на основании которого законодательно были введены новые субъективные гражданские права – цифровые права, которые были отнесены к имуществу в системе объектов гражданских прав и стали предметом многих юридических исследований [15, с. 85]. Отличительными признаками цифровых прав были установлены их прямое указание (признание) в качестве таковых в законе

¹¹ Амнистия капиталов пройдет с марта по декабрь 2018 года // Ведомости. 17.01. 2018. С. 4–5.

¹² Бизнесмены амнистировали активы на 35 млрд евро // Ведомости. Официальный сайт. (<https://www.vedomosti.ru/articles/2019/11/11>) (дата обращения: 17.10.2023).

¹³ О внесении изменений в Федеральный закон «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: Федер. закон от 29 мая 2019 года № 110-ФЗ // СЗ РФ. 2019. № 22. Ст. 2666.

¹⁴ О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации: Федер. закон от 18 марта 2019 года № 34-ФЗ // СЗ РФ. 2019. № 12. Ст. 1224.

и использование информационной системы для их возникновения, осуществления и распоряжения [16, с. 138].

Любопытно, но до сегодняшнего дня нет единого понимания сущности цифрового права. Так, например, А. А. Карцхия отмечает, что цифровое право выступает исключительно основой для формирования новых имущественных правоотношений в рамках современной цифровой экономики [17, с. 43–46]. Л. Ю. Василевская анализирует цифровое право через призму токена как цифрового способа фиксации имущественных прав. [18, с. 111–118]. О. С. Амосова и Р. Б. Головкин вовсе раскрывают данное явление как совокупность предписаний (назначений), регламентирующих правоотношения в сфере информационных систем [19, с. 163–166].

Думается, что подобные размышления во многом основаны на пояснительной записке к проекту Федерального закона № 424632-7 «О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации»¹⁵, которая содержала себе отождествление цифрового права с токеном, позиционируя его как комплекс цифровых (электронных) данных – некая форма подтверждения права лица на отдельный объект гражданских прав.

Рассматривая амнистию капитала через призму цифровизации экономики с учетом имущественной природы цифрового права, разумным будет резюмирование о потенциальной возможности амнистирования и цифрового права как объекта гражданского права, которое не изъято из гражданского оборота и принадлежит инвестору, пожелавшему в свою очередь вернуть через добровольное декларирование данное имущество из-за рубежа.

Итак, возвращаясь к Федеральному закону от 29 мая 2019 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»», действие которого инициировало проведение амнистии капиталов в 2019–2020 гг., можно заметить, что данный Закон, невзирая на расширение перечня объектов гражданских прав, внес изменения в Федеральный закон от 8 июня 2015 г. № 140-ФЗ «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» без учета такого расширения, что следует признать недостатком в действующем законодательстве.

Следует отметить, что условия амнистии капитала 2019 г. были более строгие и ограничивающие для декларантов. Так, были предусмотрены: обязательный предварительный перевод декларируемых денежных средств на отечественный банковский счет; предоставление декларантом уведомления об открытии/закрытии счета; для юридических лиц – необходимость ее редомициляции в специальные административные районы с параллельным инвестированием; отказ от применения «безналоговой ликвидации» для контролируемой иностранной компании. В качестве основного правового пробела стало отсутствие расширения перечня объектов, подлежащих амнистированию, в отношении цифрового права как имущественного права.

VI этап – амнистия капиталов с 14 марта 2022 года до 28 февраля 2023 года. Вопреки первоначальному заявлению премьер-министра Российской Федерации М. В. Мишустина, анонсированному в мае 2021 г. относительно отсутствия причин проведения очередного этапа амнистии капиталов¹⁶, 02 марта 2022 г. им же была объявлена необходимость активизации механизма по репатриации отечественного капитала из-за рубежа¹⁷. Причем данная экстренная мера была спровоцирована не столько динамичным ростом финансового оттока за границу

¹⁵ Проект Федерального закона № 424632-7 «О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.03.2023).

¹⁶ Нельзя постоянно жить в состоянии амнистии капитала, заявил Мишустин // РИА Новости. Официальный сайт. (<https://ria.ru/20210512/mishustin-1731943123.html>) (дата обращения: 17.10.2023).

¹⁷ Правительство запустит новый этап амнистии капитала для помощи бизнесу // РИА Новости. Официальный сайт (<https://ria.ru/20220302/kapital-1776051889.html>) (дата обращения: 17.10.2023).

(в 2020 г. его размер составил 48,4 млрд долларов США, а в 2019 г. аналогичный показатель составлял 22 млрд долларов США)¹⁸, сколько усилением политического давления из-за рубежа, выраженного в заморозке активов, принадлежащих российским бизнесменам в рамках санкций из-за проведения специальной военной операции на Украине. Более того, активная внутренняя политика, направленная на поддержание благоприятного инвестиционного климата [20, с. 55–56], также вызывала потребность в применении механизма репатриации капитала из-за рубежа, который в свою очередь обладал преференциальными условиями для декларантов.

Итак, Федеральным законом от 9 марта 2022 г. № 48-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”»¹⁹ была вновь запущена амнистия капиталов, ориентированная на 2022–2023 гг. Безусловно, нельзя не указать на то, что в сравнении с предыдущими этапами, произошел ряд изменений в рамках действующего на сегодняшний день механизма по репатриации отечественного капитала. При этом основные нововведения были направлены на расширение перечня объектов, подлежащих амнистированию.

Так, стало возможным задекларировать наличные денежные средства как в валюте Российской Федерации, так и в иностранной валюте. Более того, под добровольную легализацию стали подходить финансовые активы, которые заменили собой ранее предусмотренные «ценные бумаги». Данная категория, согласно Международным стандартам финансовой отчетности, может включать: а) денежные средства; б) денежный депозит в банке или аналогичном финансовом институте; в) дебиторскую и кредиторскую задолженность по торговым операциям; г) векселя к получению и к оплате; д) дебиторскую и кредиторскую задолженность по займам; д) дебиторскую и кредиторскую задолженность по облигациям²⁰. Также нельзя оставить без внимания пункт 8 статьи 142.1 Налогового кодекса Российской Федерации²¹, согласно которому понятие «финансовый актив» охватывает денежные средства, ценные бумаги, производные финансовые инструменты, доли участия в уставном (складочном) капитале юридического лица или доли участия в иностранной структуре без образования юридического лица, права требования из договора страхования.

Безусловно, подобное расширение объектов, подлежащих амнистированию в 2022–2023 гг., – это большой и значимый шаг навстречу интересам налогоплательщиков, а также путь к увеличению объема капитала, добровольно репатрируемого в страну из-за рубежа. Однако нельзя не отметить, что рассмотренное понятие финансового актива не содержит в себе упоминание про цифровое право, речь о котором шла выше. Таким образом, правовой пробел не был устранен Федеральным законом от 9 марта 2022 г. № 48-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”».

¹⁸ Статистика внешнего сектора. // Официальный сайт Банка России (<http://www.cbr.ru/>) (дата обращения: 17.10.2023).

¹⁹ О внесении изменений в Федеральный закон «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: Федер. закон от 09.03.2022 № 48-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2022. № 11. Ст. 1598.

²⁰ О введении Международных стандартов финансовой отчетности и разъяснений Международных стандартов финансовой отчетности в действие на территории Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых приказов (отдельных положений приказов) Министерства финансов Российской Федерации: Приказ Минфина России от 28 декабря 2015 г. № 217н // Официальный сайт Минфина России: <http://www.minfin.ru/>, 09.02.2016 (дата обращения: 06.03.2023).

²¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Рос. газета. 1998. 6 авг.

Справедливости ради стоит заметить, что в действующем законодательстве есть упоминание про цифровые финансовые активы в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²², который определяет такие объекты, как цифровые права, включающие денежные требования, возможность осуществления прав по эмиссионным ценным бумагам, права участия в капитале непубличного акционерного общества, право требовать передачи эмиссионных ценных бумаг. Именно поэтому думается, что законодатель в рамках формирования данного этапа амнистии капитала вновь пренебрег цифровой трансформацией экономики и тем самым сократил возможности налогоплательщиков в части добровольного декларирования цифрового права как имущественного права, которое может выступать в качестве инвестиции.

Таким образом, амнистия капитала в Российской Федерации осуществлялась неоднократно. Исходя из принятых законодательных и иных нормативных правовых актов, представляется возможным выделить шесть этапов ее проведения в 1993, 2007, 2015–2016, 2018–2019, 2019–2020 и 2022–2023 гг. Каждый из них отличался перечнем объектов, допускаемых к декларированию, предоставляемыми преференциями для декларантов и возникшими проблемами, которые напрямую зависели не только от внутренних (национальных), но и внешних факторов.

Амнистия капитала относится к числу весьма важных и существенных мер по репатриации капитала, которые удобны и выгодны как для отдельного лица, так и для государства в целом. Именно поэтому, полагаем, что ее систематическое осуществление является разумным, целесообразным и экономически обоснованным.

В то же время, как показала практика применения, действующее законодательство, регламентирующее амнистию капиталов, продолжает содержать ряд недостатков, которые выступают ограничителями для лиц, желающих вернуть свои средства на родину. Предполагая проведение очередной амнистии в будущем в Российской Федерации, представляется разумным учесть следующие предложения по совершенствованию ее осуществления с учетом предыдущего опыта, а именно:

- 1) расширить состав субъектов, имеющих право на освобождение от ответственности со стороны государственных органов в связи с подачей этими субъектами специальной декларации: к числу декларантов стоит относить всех лиц вне зависимости от размера их доли участия в иностранной организации;
- 2) допустить проведение редомициляции юридических лиц из любых государств. Это позволит лицам, желающим воспользоваться амнистией, избежать двухступенчатую смену юрисдикции, которая в свою очередь относится к числу весьма трудоемких, долговременных и финансово затратных процедур;
- 3) цифровое право, цифровую валюту, брокерские счета включить список объектов, в отношении которых может быть подана специальная декларация в рамках амнистии.

Список литературы

1. **Трифорова И. В.** Оффшоры в наши дни: проблема оттока капитала из России // Экономика, управление, финансы: Материалы IV Междунар. науч. конф. 2015. С. 61–64.
2. **Мельников И. В.** Оффшоры, налоги и налоговые схемы. М.: Litres, 2017. 137 с.
3. **Росик Е. Я., Клюев Ф. Н.** Толковый словарь экономических и юридических терминов и понятий. Ростов-на-Дону: Феникс, 2008. 160 с.

²² О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 31. Ч. I. Ст. 5018.

4. **Карабельникова А. В.** Постсоветский период экономического развития России // Социально-экономические исследования, гуманитарные науки и юриспруденция: теория и практика. 2016. № 7-2. С. 29–32.
5. **Горбунов И.** Итоги налоговой амнистии // Экономика и жизнь. 1994. № 27.
6. **Соловьев И. Н.** Налоговая амнистия: Учеб. пособие. М.: Проспект, 2013. 160 с.
7. **Антюшина В. В.** О причинах мирового финансового кризиса 2007–2009 гг. // Московский экономический журнал. 2022. № 12. С. 107–119.
8. **Белянчикова Т. В.** Амнистия капитала как дополнительный источник финансирования российской экономики // От рецессии к стабилизации и экономическому росту. Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова, 2016. С. 267–272.
9. **Винокуров М. А.** Экономический кризис в России 2014 года и возможные пути его преодоления // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2015. Т. 25, № 2. С. 261–267.
10. **Гидирим В. А.** Основы международного корпоративного налогообложения. М.: Человек слова, 2017. 714 с.
11. **Большаков В. В.** Путин в 2018 году. М.: Алгоритм, 2017. 210 с.
12. **Авдокушин Е. Ф., Васильева Н. А.** Особенности проведения экономической амнистии капиталов в России в 2015–2016 гг. // Наука, образование и культура. 2016. № (8). С. 22–23.
13. **Соловьев И. Н.** Экономическая амнистия. М.: Проспект, 2014. 98 с.
14. **Макаров А. М.** Амнистией капитала воспользовались 7200 человек // Парламентская газета. 2017.
15. **Соловьев И. Н.** Механизмы амнистирования в сфере экономики и налогообложения (налоговая амнистия). М.: Проспект, 2014. 184 с.
16. **Лисица В. Н.** Цифровые права и цифровая валюта как объект защиты в международном и российском инвестиционном праве // Труды Института государства и права РАН. 2023. Т. 18, № 4. С. 134–149.
17. **Карцхия А. А.** Цифровые права и правоприменение // Мониторинг правоприменения. 2019. № 2(31). С. 43–46.
18. **Василевская Л. Ю.** Токен как новый объект гражданских прав: проблемы юридической квалификации цифрового права // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 5(102). С. 111–118.
19. **Головкин Р. Б., Амосова О. С.** «Цифровые права» и «цифровое право» в механизмах цифровизации экономики и государственного управления // Вестник Владимирского юрид. ин-та. 2019. № 2(51). С. 163–166.
20. **Лисица В. Н.** Инвестиционное законодательство Российской Федерации: история, современное состояние и перспективы развития // Право и экономика. 2023. № 2 (420). С. 54–60.

References

1. **Trifonova I. V.** Offshore today: the problem of capital outflow from Russia. *Economics, management, finance: materials of the IV international scientific conference*, 2015, pp. 61–64. (in Russ.)
2. **Melnikov I. V.** Offshore, taxes and tax schemes. Moscow, Litres publ., 2017, 137 p. (in Russ.)
3. **Rossik E. Ya., Klyuev F. N.** Explanatory dictionary of economic and legal terms and concepts. Rostov-on-Don, Phoenix publ., 2008, 160 p. (in Russ.)
4. **Karabelnikova A. V.** Post-Soviet period of economic development of Russia. *Socio-economic research, humanities and jurisprudence: theory and practice*, 2016, pp. 29–32. (in Russ.)
5. **Gorbunov I.** Results of tax amnesty. *Economy and life*, 1994, no. 27. (in Russ.)
6. **Soloviev I. N.** Tax amnesty: a textbook. M.: Prospect, 2013. 160 p. (in Russ.)

7. **Antyushina V. V.** On the causes of the global financial crisis of 2007–2009. *Moscow Economic Journal*, 2022, № 12, pp. 107–119. (in Russ.)
8. **Belyanchikova T. V.** Amnesty of capital as an additional source of financing for the Russian economy. *From recession to stabilization and economic growth*. Plekhanov Russian University of Economics, 2016, pp. 267–272. (in Russ.)
9. **Vinokurov M. A.** The economic crisis in Russia in 2014 and possible ways to overcome it. *Izvestia of the Irkutsk State Economic Academy*, 2015, vol. 25, no. 2, pp. 261–267. (in Russ.)
10. **Gidirim V. A.** Fundamentals of International Corporate Taxation. Moscow, Man of the word, 2017, 714 p. (in Russ.)
11. **Bolshakov V. V.** Putin in 2018. Moscow, Algorithm publ., 2017, 210 p. (in Russ.)
12. **Avdokushin E. F., Vasilyeva N. A.** Features of the economic amnesty of capital in Russia in 2015–2016. *Science, education and culture*, 2016, № (8), pp. 22–23. (in Russ.)
13. **Soloviev I. N.** Economic amnesty. Moscow, Prospect publ., 2014, 98 p. (in Russ.)
14. **Makarov A. M.** The capital amnesty was used by 7200 people. *Parliamentary newspaper*, 2017. (in Russ.)
15. **Soloviev I. N.** Mechanisms of amnesty in the field of economics and taxation (tax amnesty). Moscow, Prospect, 2014, 184 p. (in Russ.)
16. **Lisitsa V. N.** Digital rights and digital currency as an object of protection in international and Russian investment law. In: *Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences*, 2023, vol. 18, № 4, pp. 134–149. (in Russ.)
17. **Kartshiya A. A.** Digital Rights and Enforcement. *Enforcement monitoring*, 2019, №. 2(31), pp. 43–46. (in Russ.)
18. **Vasilevskaya L. Yu.** Token, as a new object of civil rights: problems of legal qualification of digital law. *Current problems of Russian law*, 2019, № 5(102), pp. 111–118. (in Russ.)
19. **Golovkin R. B., Amosova O. S.** “Digital rights” and “digital law” in the mechanisms of digitalization of the economy and public administration. *Bulletin of the Vladimir Law Institute*, 2019, № 2(51), pp. 163–166. (in Russ.)
20. **Lisitsa V. N.** Investment legislation of the Russian Federation: history, current state and development prospects. *Law and economics*, 2023, № 2 (420), pp. 54–60. (in Russ.)

Сведения об авторах

Лисица Валерий Николаевич, доктор юридических наук
SPIN 6003-1410

Зыкова Ольга Андреевна, ассистент

Information about the Authors

Valeriy N. Lisitsa, Doctor of Juridical Sciences
SPIN 6003-141

Olga A. Zyкова, Assistant

*Статья поступила в редакцию 25.10.2023;
одобрена после рецензирования 03.11.2023; принята к публикации 03.11.2023
The article was submitted 25.10.2023;
approved after reviewing 03.11.2023; accepted for publication 03.11.2023*

Научная статья

УДК 340.13

DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-4-53-62

Обзор правового регулирования сервисов генеративного искусственного интеллекта в Китае

Цзя Шаосюе

Центр Международной юридической подготовки и сотрудничества
для ШОС Шанхайского политико-юридического университета
Шанхай, Китай

ys02302041@126.com, <https://orcid.org/0000-0002-3159-0387>

Аннотация

В последнее время Великобритания и ЕС приняли законодательство в области генеративного искусственного интеллекта, используя разные модели правового регулирования. Китай на основе опыта разных стран занял эклектичную позицию по отношению к генеративному искусственному интеллекту. Управление по вопросам киберпространства КНР опубликовало ряд нормативных правовых актов по регулированию сервисов генеративного искусственного интеллекта, создающих контент на основе массивов данных. В статье представлен обзор правового регулирования в области генеративного искусственного интеллекта, проанализированы недостатки и особенности китайского законодательства в этой сфере, предложены рекомендации по его совершенствованию, которые могут быть использованы в том числе для изменения российского законодательства в этой области.

Ключевые слова

генеративный искусственный интеллект, провайдер, ChatGPT, китайское законодательство

Благодарности

Статья подготовлена в рамках общего проекта Национального фонда общественных наук КНР «Исследование механизма правового управления безопасностью данных в ШОС» (проект № 22BFX160).

Для цитирования

Цзя Шаосюе. Обзор правового регулирования сервисов генеративного искусственного интеллекта в Китае // Юридическая наука и практика. 2023. Т. 19, № 4. С. 53–62. DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-4-53-62

Review of the legal regulation of generative artificial intelligence services in China

Jia Shaoxue

Center for International Legal Training and Cooperation for the SCO, Shanghai University
of Political Science and Law, People's Republic of China
Shanghai, China

ys02302041@126.com, <https://orcid.org/0000-0002-3159-0387>

Abstract

Recently, the UK and EU have introduced legislation in the field of generative artificial intelligence, using different models of legal regulation. China, based on the experience of different countries, has taken an eclectic position in relation to generative artificial intelligence. The Cyberspace Administration of the People's Republic of China has published a number of regulations to regulate generative artificial intelligence services that create content based on data sets. The

© Цзя Шаосюе, 2023

article provides an overview of legal regulation in the field of generative artificial intelligence, analyzes the shortcomings and features of Chinese legislation in this area, and offers recommendations for its improvement, which can be used, among other things, to change Russian legislation in this area.

Keywords:

generative artificial intelligence, provider, ChatGPT, Chinese legislation

Acknowledgements

This article was prepared under the general project of the National Social Science Foundation of the People's Republic of China "Research on the Legal Governance Mechanism of Data Security in the SCO" (project No. 22BFX160).

For citation

Jia Shaoxue. Review of the legal regulation of generative artificial intelligence services in China. *Juridical Science and Practice*, 2023, vol. 19, no. 4, pp. 53–62. (in Russ.) DOI 10.25205/2542- 0410-2023-19-4-53-62

Не так давно компания OpenAI выпустила языковую нейросеть ChatGPT. Данный текстовый искусственный интеллект (далее по тексту – ИИ) уже побил все рекорды по популярности. Он набрал 1 млн зарегистрированных пользователей меньше чем за неделю. Последняя версия ChatGPT основана на предыдущем текстовом генераторе GPT-3 и строит свою собственную модель генерации текста, изображений и т. д., тренируя алгоритмы машинного обучения на книгах, новостных статьях и страницах миллионах веб-сайтов. Модель изучает шаблоны и структуру языка и приобретает способность интерпретировать желаемый результат запроса пользователя. Следует отметить, хотя цифровая революция привела к «цифровому ускорению», она также вызвала и некоторые негативные последствия из-за существования алгоритмов «черного ящика». В настоящее время страны всего мира осознают проблемы, связанные с генеративным ИИ, разработают и принимают законы, направленные на преодоление кризисных ситуаций. Например, 29 марта 2023 г. правительство Великобритании опубликовало программный документ «Проинновационный подход к регулированию искусственного интеллекта» (A pro-innovation approach to AI regulation)¹. Данный документ подчеркивает необходимость гибкого регулирования генеративного ИИ, т. е. регулирование угрозы генеративного ИИ без препятствий для инноваций в бизнесе. 14 июня 2023 г. депутаты Европарламента одобрили проект «Акта об искусственном интеллекте». По мнению Европейского парламента, «системы ИИ должны контролироваться людьми, а не автоматизированными процессами, чтобы избежать вредных последствий»².

Китай придерживается более эклектичного подхода к правовому регулированию в данной области. 27 февраля 2023 г. Государственный совет Центрального комитета Коммунистической партии Китая издал «Общий план построения цифрового Китая», в котором подчеркивается необходимость «построения справедливой и стандартизированной экологии цифрового управления, совершенствования системы законов и нормативных актов, укрепления координации законодательной деятельности, изучения и формулирования законодательного планирования в цифровой сфере»³. Данный документ предлагает новые цели для построения правового механизма цифрового пространства Китая. На данный момент потребности в управлении данными становятся все более сложными, и существует острая необходимость в создании надежной цифровой правовой системы для регулирования новых отношений. В Китае реализуется системный комплекс мер, направленный на развитие ИИ и содействие населению в защите своих

¹ A pro-innovation approach to AI regulation. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/ai-regulation-a-pro-innovation-approach/white-paper> (дата обращения: 31.10.2023).

² The Artificial Intelligence Act. URL: <https://mediacritica.md/ru/голосование-в-европейском-парламент/> (дата обращения: 31.10.2023).

³ «Общий план построения цифрового Китая». URL: https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/27/content_5743484.htm?dzb=true (дата обращения: 08.10.2023).

прав и интересов. Рассмотрим ряд особенностей правового регулирования сервисов генеративного искусственного интеллекта в Китае.

Китайский режим ответственности за нарушение прав в Интернете заимствовал правило Закона Digital Millennium Copyright Act (далее по тексту – DMCA), принятого в 1998 г. в США. DMCA решает проблему путем создания «безопасной гавани» в части ответственности за нарушение авторских прав для интернет-провайдеров, размещающих предположительно нарушающий авторские права пользовательский контент. По его сути, если «провайдер следует правилу DMCA «удаление после уведомления», он не будет нести ответственность за нарушение авторских прав за опубликование пользовательского контента» [2, с. 87]. Это правило утверждает, что провайдеры не обязаны проводить предварительную проверку возможных нарушений в Интернете. Положение КНР «О защите права на распространение информации в Интернете»⁴, принятое в 2006 г., Закон КНР «Об электронной коммерции»⁵, принятый в 2018 г., и даже соответствующие нормы недавно принятого Гражданского кодекса КНР⁶ фактически также находятся под сильным влиянием такого режима. Подробнее говоря, в ст. 1195 ГК КНР было закреплено: «Если пользователь сети совершает вредоносное действие посредством использования сетевой услуги, правообладатель имеет право уведомить провайдера о принятии таких необходимых мер, как удаление, блокировка или отключение. После получения уведомления провайдер должен своевременно направить уведомление соответствующему пользователю сети и принять необходимые меры на основе предварительных доказательств правонарушения и типа услуги, на которую подана жалоба». Согласно такому Положению, онлайн-платформы обычно не имеют обязанности по предварительной проверке информации пользовательского контента, а лишь несут соответствующие обязанности по цензуре после получения уведомления. Так, Вань Фан утверждает, что «содержание обязанностей онлайн-платформ по обеспечению безопасности данных отличается от обязанностей, применяемых в физических общественных местах, учитывая, что онлайн-пространства сильно отличаются от физических общественных мест. Разница между онлайн-платформами и традиционными общественными местами заключается в том, что из-за физического пространства и потока людей в традиционных общественных местах организационным менеджерам легче обнаружить и исключить опасности и нарушения на такой территории. С онлайн-платформами дело обстоит иначе, поскольку из-за характера их виртуального пространства объем информации, которую они несут, намного больше, чем в традиционных местах, это делает их проверку более сложной и дорогостоящей» [1, с. 361]. Профессор Сюэ Цзюнь придерживается противоположной точки зрения: «Идея о том, что интернет-провайдеры (операторы платформ электронной коммерции) не имеют возможности выносить суждения и поэтому должны прибегать к крайне формализованным правилам, таким как «удаление после уведомления», на самом деле непрактична. Даже в США соответствующий вопрос все чаще превращается в вопрос о суждении провайдеров о его обязанности проявлять заботу в том или ином сценарии» [3, с. 144]. Хотя в ст. 1197 ГК КНР устанавливается, что «если провайдер знает или имеет возможность узнать, что пользователь сети нарушил гражданско-правовые права и интересы другого лица, используя сетевые услуги провайдера, но не принимает необходимых мер, в таком случае провайдер принимает на себя солидарную ответственность с пользователем сети». Однако в законодательстве нет дальнейшего разъяснения понятий «знать» и «имеет возможность узнать», это означает, что фактически провайдер вправе сам решать, несет ли конкретная

⁴ Положение КНР «О защите права на распространение информации в Интернете». URL: https://www.gov.cn/zhengce/2020-12/27/content_5573516.htm (дата обращения: 01.10.2023).

⁵ Закон КНР «Об электронной коммерции». URL: <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201808/5f7ac8879fa44f2aa0d52626757371bf.shtml> (дата обращения: 02.10.2023).

⁶ Гражданский кодекс КНР. URL: <https://ru.chinajusticeobserver.com/law/x/civil-code-of-china-part-vii-liability-for-tort-20200528> (дата обращения: 02.10.2023).

информация нарушение и стоит ли предпринимать какие-либо действия, и решение зачастую оказывается отрицательным. Очевидно, что «удаление после уведомления» больше не подходит при текущих условиях итеративного технологического развития и глубокой трансформации социально-экономических функций сети, ведь таким образом невозможно предотвратить риски и проблемы, которые может создать генеративный искусственный интеллект.

Эти риски и проблемы, возможно, отражены в следующих областях, например, сервис генеративного ИИ предоставляет киберпреступникам более легкое оружие для кибератак; используя авторскую функцию сервиса генеративного ИИ, можно очень быстро создавать фишинговые письма, чтобы обманывать других. Также сервис генеративного ИИ снижает порог для разработки вредоносного программного обеспечения. С помощью сервиса генеративного ИИ хакеры могут создавать вредоносные программы, даже не прибегая к кодированию, в определенной степени ускоряя разработку вредоносных программ и увеличивая возможность и скорость использования уязвимостей. Некоторые эксперты подробно описали, как использовать ChatGPT для создания полиморфных вредоносных программ, которые обходят фильтры контентной политики, установленные OpenAI для создания вредоносного кода [6, с. 502]. Проблема возникает еще из-за существования алгоритмов «черного ящика», где весь процесс от ввода алгоритма до его вывода закрыт для общественности. Пользователи могут узнать результаты работы алгоритма только при его использовании, в то время как данные, используемые алгоритмом, логика анализа и другие ключевые процессы скрыты «черным ящиком» алгоритма, непрозрачность алгоритма приводит к тому, что алгоритмическая дискриминация становится еще более скрытой. Кроме того, разработчики алгоритмов обладают информационным преимуществом, связанным с владением информацией о больших данных, что облегчает им задачу дифференцированного отношения к пользователям. Весьма распространенным примером также является проблема в отношении авторского права. В деле компании Xuan Ting против Baidu платформа ответчика, Baidu, переносила контрафактный контент, который нарушает авторское право с других сайтов непосредственно на свой сайт, а не направляла пользователей на другой сайт для просмотра и поиска. Суд постановил, что «такая подмена сторонних сайтов для предоставления контрафактного контента непосредственно пользователям является прямым нарушением авторского права»⁷. Сервис генеративного ИИ, как типичная языковая модель, требует массивного набора текстовых данных для обучения модели, которые могут быть получены из материалов, защищенных авторским правом, и если разрешения не получены, то могут нарушаться права на использование чужих данных. Кроме того, применение технологии генеративного ИИ может представлять потенциальный риск для национальной безопасности данных, поскольку технология алгоритмов и заранее подготовленные наборы данных сервиса генеративного ИИ поставляются из-за рубежа.

В последнее время возможностям провайдера по проведению предварительного рассмотрения контента уделяется все больше внимания ученых. Например, профессор Цуй Гуобинь считает, что с развитием информационных технологий возможности провайдера по проведению предварительного рассмотрения и контроля возможных нарушений значительно расширились, а затраты уже не так велики, поэтому с точки зрения максимизации общего благосостояния общества, наложение обязанности по предварительному рассмотрению на провайдеров будет более существенным, чем принятие правила «безопасной гавани» [4, с. 215–237].

С быстрым развитием технологии ИИ, особенно в области генеративного ИИ, китайское правительство начинает беспокоиться о рисках, которые она несет. Управление по вопросам киберпространства КНР (Cyberspace Administration of China, CAC) опубликовало ряд норма-

⁷ Судебное решение народного суда района Лувань г. Шанхая по гражданскому делу № 61(2010). URL: <https://wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181010CARHS5BS3C/index.html?https://wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181217BMTKHNT2W0/index.html?pageId=f840612788181773cdf48c78607c982d> (дата обращения: 01.10.2023).

тивных правовых актов по регулированию приложений искусственного интеллекта. Разумеется, для сервисов генеративного ИИ эти нормативные правовые документы также применимы. Рассмотрим их дальше.

Регламент «О проверке безопасности сети» (далее – Регламент) был принят Управлением по вопросам киберпространства КНР 16 ноября 2021 г. и вступил в силу 15 февраля 2022 г.⁸ Ст. 5 данного Регламента устанавливает, что «если оператор критической информационной инфраструктуры закупает сетевые продукты и услуги, он должен предвидеть риски национальной безопасности, которые могут возникнуть после ввода продуктов и услуг в эксплуатацию. Если они влияют или могут повлиять на национальную безопасность, оператор должен заявить об этом в Управление по проверке сетевой безопасности». Ст. 7 также гласит, что «операторы онлайн-платформ, на которых хранятся персональные данные более 1 млн пользователей, и которые собираются зарегистрироваться за рубежом, должны заявить о проведении проверки кибербезопасности в Управление по проверке кибербезопасности». Данный Регламент был введен с целью установления строгих требований к операторам сетевых платформ при осуществлении деятельности по обработке данных и повышению уровня безопасности цепочки поставок критической информационной инфраструктуры.

С развитием технологий онлайн-платформы стали основным способом автоматической рекомендации пользовательского контента с помощью алгоритмов и других средств. Например, TikTok может рекомендовать пользователям контент с помощью алгоритма, основанного на их предпочтениях. Другой пример, когда пользователь ищет определенное ключевое слово, платформа автоматически рекомендует другие связанные с ним советы, которые обычно автоматически генерируются на основе записей поиска в других онлайн-платформах. Что касается того, должны ли онлайн-платформы нести предварительные обязанности по проверке рекомендованного алгоритмом контента, ученые считают, что «контроллер алгоритма должен нести ответственность за результат решения алгоритма» [5, с. 190]. «В процессе алгоритмической рекомендации онлайн-платформа по своей природе является поставщиком онлайн-контента на основе алгоритма и поэтому должна иметь обязанность предварительной проверки в отношении контента, который она публикует с помощью алгоритма» [7, с. 31].

С 1 марта 2022 г. началась реализация Положения «Об управлении алгоритмической рекомендательной технологии информационных услуг в Интернете». В ст. 6 подчеркивается, что «поставщик услуг алгоритмических рекомендаций не должен использовать услугу алгоритмических рекомендаций для осуществления деятельности, запрещенной законами и административными правилами, такой как создание угрозы национальной безопасности и общественным интересам, нарушение экономического и социального порядка, ущемление законных прав и интересов других лиц, не должен использовать услугу алгоритмических рекомендаций для распространения информации, запрещенной законами и административными правилами, и должен принимать меры для предотвращения и противодействия распространению нежелательной информации»⁹.

В целях защиты национальной информационной безопасности 19 мая 2022 г. было принято Положение «Об оценке безопасности экспорта данных», которое вступило в силу 1 сентября 2022 г. Ст. 4 данного Положения устанавливает, что «если обработчик данных предоставляет данные за пределы страны при одном из следующих обстоятельств, он должен заявить о своей оценке безопасности исходящих данных в национальное управление интернет-информацией через провинциальный отдел по месту своего нахождения:

⁸ Регламент «О проверке безопасности сети». URL: http://www.cac.gov.cn/2022-01/04/c_1642894602182845.htm (дата обращения: 04.10.2023).

⁹ Положение «Об управлении алгоритмической рекомендательной технологии информационных услуг в Интернете». URL: https://www.ncsti.gov.cn/kjdt/ztbd/gjjcyfw/rengongzhineng/Rengongzhinengzc/202202/t20220208_58339.html (дата обращения: 16.10.2023).

- а) обработчик данных предоставляет важные данные за пределы страны;
- б) операторы критических информационных инфраструктур и обработчики данных, обрабатывающие персональные данные более одного миллиона человек, предоставляют персональные данные за пределы Китая;
- в) обработчики данных, которые с 1 января предыдущего года в совокупности предоставили за пределы Китая персональную информацию 100 000 человек или чувствительную персональную информацию 10 000 человек;
- г) другие случаи, предусмотренные Государственным управлением сетевой информации, требующие декларирования оценки безопасности исходящих данных»¹⁰.

Согласно статистике, в 2022 г. правительство Китая провело эффективную работу по управлению сетью, сосредоточившись на борьбе со слухами и ложной информацией в Интернете, устранении нарушений в области прямых трансляций и короткого видео, исправлении ситуации в Интернете для несовершеннолетних, регулировании неправильного использования алгоритмов, устранении нарушений в области мобильных интернет-приложений, регулировании порядка распространения информации, и эффективно очистило более 54,3 млн единиц незаконной и нежелательной информации, удалило более 6,8 млн учетных записей, удалило более 2890 приложений и мини-программ, закрыло более 7300 сайтов, серьезно защищая законные права и интересы пользователей сети¹¹.

С 2023 г. законодательные органы Китая уделяли большое внимание последовательному управлению генеративным ИИ, особенное предварительной проверке информации. 10 января 2023 г. вступило в силу Постановление «О порядке осуществления деятельности по управлению информационными интернет-услугами, использующими технологии глубокого синтеза» (далее – Постановление). Китай стал первой страной, установившей законодательное регулирование так называемых синтетических медиа и генеративного контента. Ст. 2 Постановления гласит, что «применение технологии глубокого синтеза для предоставления информационных услуг в Интернете (далее – услуги глубокого синтеза) и деятельность по оказанию технической поддержки услуг глубокого синтеза в Китайской Народной Республике регулируется настоящим Постановлением. Другими словами, Постановление распространяется не только на платформы, но и на субъекты, обеспечивающие их техническую поддержку. Согласно такой статье, если поставщики услуг глубокого синтеза и субъекты, обеспечивающие его техническую поддержку, не выполняют свои обязанности по защите информационной безопасности, они могут быть привлечены к юридической ответственности. Ст. 19 Постановления также гласит, что «поставщики услуг глубокого синтеза с атрибутами общественного мнения или возможностями социальной мобилизации должны зарегистрировать свои услуги»¹².

«Меры стандартного договора на экспорт персональных данных» (далее – Меры) и «Стандартный договор на экспорт персональных данных» (далее – Стандартный договор) были рассмотрены и приняты 3 февраля 2023 г. и вступили в силу с 1 июня 2023 г. Ст. 6 Мер предусматривает, что «стандартный договор должен заключаться в строгом соответствии с приложениями к данным Мерам. Государственная служба интернет-информации может корректировать Стандартный договор в соответствии с фактической ситуацией. Обработчики персональных данных могут согласовывать с зарубежными получателями другие условия, но они не должны противоречить Стандартному договору. Экспорт за рубежом персональных данных может

¹⁰ Положение «Об оценке безопасности экспорта данных». URL: https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-07/08/content_5699851.htm (дата обращения: 16.10.2023).

¹¹ «Отчет о развитии цифровых технологий в Китае (2022 г.)». URL: <http://www.cac.gov.cn/rootimages/uploadimg/1686402331296991/1686402331296991.pdf?eqid=e1e9664d001c99f200000006648ecd4a&eqid=f00025a5001866c3000000026498fd82> (дата обращения: 08.10.2023).

¹² Постановление «О порядке осуществления деятельности по управлению информационными интернет-услугами, использующими технологии глубокого синтеза». URL: https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-12/12/content_5731431.htm (дата обращения: 09.10.2023).

осуществляться только после вступления в силу Стандартного договора». Ст. 7 устанавливает, что «обработчик персональных данных должен подать Стандартный договор в местный провинциальный Отдел интернет-информации в течение 10 рабочих дней с даты вступления в силу Стандартного договора»¹³. Большинство упомянутых выше законодательных документов отражают тот факт, что законодатели создали для сетевых операторов обязанность заблаговременной проверки, чтобы своевременно избежать рисков, связанных с технологиями ИИ.

11 апреля 2023 г. в целях содействия регулируемому и упорядоченному развитию технологий генеративного ИИ Управление по вопросам киберпространства КНР опубликовало Проект положения «Меры по регулированию сервисов генеративного искусственного интеллекта» (далее – Проект). В целях усиления ответственности платформ генеративного ИИ в ст. 5 Проекта говорится, что «организации и физические лица, использующие продукты генеративного ИИ для предоставления чата и генерации текста, изображений, звука и других услуг, включая поддержку других лиц в генерации собственного текста, изображений, звука и т. д. путем предоставления программируемых интерфейсов и т. д., несут ответственность наравне с производителем контента, создающего такой продукт. Если задействованы персональные данные, они несут юридическую ответственность наравне с лицом, которое обрабатывает персональные данные и выполняет обязанности по защите персональных данных». Ст. 6 Проекта также предусматривает, что «перед использованием продуктов генеративного ИИ для предоставления услуг населению необходимо заявить об оценке и записи безопасности в национальный отдел сетевой информации в соответствии с требованиями». Наиболее спорным пунктом Проекта является п. 4 ст. 4, который устанавливает требование о том, чтобы «контент, созданный с помощью генеративного ИИ, был правдивым и точным, и были приняты меры для предотвращения создания ложной информации»¹⁴.

После запроса и всестороннего рассмотрения общественных мнений 13 июля 2023 г. Управление по вопросам киберпространства КНР совместно с другими ведомствами опубликовало новый акт под названием «Временные меры по управлению услугами генеративного искусственного интеллекта» (далее – Временные меры)¹⁵, который вступил в силу 15 августа 2023 г. Ст. 3 Временных мер устанавливает основной принцип: «Государство придерживается принципа равного значения развития и безопасности, поощрения инноваций и управления в соответствии с законом, принимает эффективные меры по стимулированию инноваций и развитию генеративного ИИ и осуществляет учитывающий, разумный, классифицированный и иерархический надзор за услугами генеративного ИИ». Очевидно, что такая идея, как «классифицированный и иерархический надзор» опирается на положения проекта ЕС «Акт об искусственном интеллекте»¹⁶. В настоящее время Временные меры не содержат конкретных и полных положений о том, как классифицировать и оценивать услуги или технологии ИИ. Национальный технический комитет по стандартизации информационной безопасности КНР недавно активизировал работу по разработке двух соответствующих стандартов по генеративному ИИ, включая «Спецификацию безопасности данных предварительного обучения и оптимизационного обучения генеративного искусственного интеллекта» и «Спецификацию безопасности для искусственной маркировки генеративного искусственного интеллекта». В будущем органы

¹³ «Меры стандартного договора на экспорт персональных данных». URL: http://www.cac.gov.cn/2023-02/24/c_1678884830036813.htm (дата обращения: 08.10.2023).

¹⁴ Проект «Меры по регулированию сервисов генеративного искусственного интеллекта». URL: http://www.cac.gov.cn/2023-04/11/c_1682854275475410.htm (дата обращения: 13.10.2023).

¹⁵ Временные меры по управлению услугами генеративного искусственного интеллекта. URL: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1771288400061005032&wfr=spider&for=pc> (дата обращения: 12.10.2023).

¹⁶ 14 июня 2023 г. депутаты Европарламента одобрили проект «Акта об искусственном интеллекте», который устанавливает обязательства для провайдеров и пользователей в зависимости от категории риска используемой системы искусственного интеллекта: неприемлемый, высокий, ограниченный, а также генеративный ИИ.

по стандартизации смогут сформулировать более подробные правила классификации и оценки генеративного ИИ. Учитывая, что согласно современному уровню развития технологий на практике трудно определить, является ли контент, созданный с помощью генеративного ИИ «правдивым и точным», и во Временных мерах отсутствует изначальное требование «правдивости и точности» контента, создаваемого с использованием генеративного ИИ, которое содержится в ст. 4 Проекта, тем самым снижается обязанность провайдеров предотвращать создание «ложных сведений». Вместо него во Временных мерах предусматривается следующее: «в зависимости от вида сервиса предпринимать эффективные меры для повышения прозрачности услуг генеративного ИИ и улучшения точности и надежности генерируемого контента» (п. 5 ст. 4 Временных мер).

Что касается подробной обязанности провайдеров, то во Временных мерах устанавливается: «провайдеры в ходе предоставления своих услуг должны обеспечивать безопасное, стабильное и непрерывное предоставление услуг для обеспечения нормального использования пользователями. Если провайдер обнаруживает незаконный контент, он должен незамедлительно принять меры по его ликвидации, применив такие меры, как остановка генерации, прекращение передачи, устранение и т. д., после чего приступить к оптимизации модели и обучению для исправления ситуации, и сообщить о произошедшем в соответствующие компетентные органы. Если провайдер обнаружит, что пользователь использует услугу генеративного ИИ для осуществления незаконной деятельности, он должен сделать предупреждение, ограничить функции, приостановить или прекратить предоставление ему услуг и предпринять другие меры по ликвидации нарушений в соответствии с законом, в то же время вести соответствующие записи и сообщать в соответствующие компетентные органы о нарушениях. Провайдеры должны создавать и совершенствовать механизм подачи жалоб и сообщений, создать удобный портал для подачи жалоб и сообщений, публиковать процесс обработки и сроки обратной связи, своевременно принимать и обрабатывать жалобы и сообщения населения и сообщать о результатах» (ст. 13–15 Временных мер).

Очевидно, что по сравнению с Проектом Временные меры направлены на обеспечение возможностей провайдеров по внедрению инноваций при одновременном уточнении их ответственности. Однако в реальности на портале для приема жалоб от населения в основном используются интеллектуальные роботы, не являющиеся людьми. Жалобы людей не могут быть разрешены своевременно, а в законодательстве не определен конкретный срок обратной связи, заявитель обычно попадает в бесконечное ожидание. Поскольку широкие слои населения не обладают исчерпывающими знаниями о компьютерах, они не могут предоставить полных доказательств о правонарушениях, и, как правило, не могут обратиться за помощью в соответствующие надзорные органы. Хотя ст. 16 Временных мер гласит, что «Департаменты Интернета, развития и реформ, образования, науки и техники, промышленности и информационных технологий, общественной безопасности, радио и телевидения, печати и публикации и другие, в соответствии со своими обязанностями, должны усилить управление генеративными службами искусственного интеллекта в соответствии с законом», однако на практике многочисленные и обобщенные органы власти не имеют четкого национального органа, который бы занимался рассмотрением жалоб населения, и также национальные органы власти не выполняют своих обязанностей по контролю за соответствием поведения предприятий законодательству, что приводит к проблеме перекладывания ответственности различными органами власти друг на друга.

В силу присущих технологий генеративного искусственного интеллекта технических характеристик и современного уровня развития техники пока невозможно полностью избежать того, чтобы генерируемый искусственным интеллектом контент содержал контрафактную информацию, поэтому вопрос о том, как обоснованно определить ответственность каждой из сторон, приобретает решающее значение, поскольку он связан с множеством сложных юридических вопросов, и в применении закона все еще существует значительная неопределен-

ность. В настоящее время в мире существует довольно мало судебных толкований по вопросу нарушения прав генеративного ИИ, что требует от суда вынесения конкретных судебных толкований по соответствующим делам последних лет, а от соответствующих государственных органов – своевременного регулирования законности или незаконности поведения предприятий ИИ на основе конкретных правовых норм и своевременного наложения взысканий за незаконное поведение, что позволит не только решить проблемы лица, чьи права нарушены, но и способствовать динамичной корректировке бремени ответственности поставщиков услуги генеративного ИИ с помощью судебных механизмов, чтобы предотвратить повторное генерирование системой, нарушающей законные права информации.

Кроме того, представляется, что важным аспектом является подготовка квалифицированных кадров, разбирающихся как в компьютерных технологиях, так и в юриспруденции. В Китае сейчас есть ряд колледжей и университетов, открывших курсы цифрового права, но большинство преподавателей сами разбираются только в юриспруденции, но не в компьютерных знаниях, поэтому компьютерная подготовка преподавателей также весьма актуальна, поскольку необходима для совершенствования законодательства.

В условиях быстрого развития генеративного ИИ, конечно, важно, что законодательные и исполнительные органы координируют свои действия для создания комплексной системы правовой защиты, включающей предварительное рассмотрение, промежуточный контроль и ответственность после правонарушения при оценке действий провайдеров, однако следует учитывать и тот факт, что негибкие правовые нормы также могут препятствовать развитию инноваций и защиты законных прав и интересов человека. Особенно когда новые технологии только зарождаются, право должно применяться гибко в зависимости от конкретных обстоятельств, и законодательная власть должна опираться на судебные толкования, а не полагаться только на принципиальные правовые положения.

Список литературы

1. 万方: 《公私法汇流的闸口—转介视角下的网络经营者安全保障义务》, 载《中外法学》2020年第2期, 第357-377页。[Вань Фан. Ворота слияния публичного и частного права – обязанности сетевых операторов по гарантии безопасности // Китайское и зарубежное право. 2020. № 2. С. 357–377.]
2. 刘文杰: 《从责任避风港到安全保障义务: 网络服务提供者的中介人责任研究》, 北京: 中国社会科学出版社2016年版, 共277页。[Лю Вэньцзе. От гаваней ответственности к обязанности по защите безопасности: исследование ответственности поставщиков онлайн-услуг. Пекин: Изд-во общественных наук Китая, 2016. 277 с.]
3. 薛军: 《民法典网络侵权条款研究: 以法解释论框架的重构为中心》, 载《比较法研究》2020年第4期, 第131-144页。[Сюэ Цзюнь. Исследование положений Гражданского кодекса о кибер-деликтах: с теории юридического толкования // Сравнительное правоведение. 2020. № 4. С. 131–144.]
4. 崔国斌: 《论网络服务商版权内容过滤义务》, 载《中国法学》2017年第2期, 第215-237页。[Цуй Гуобинь. Об обязанности поставщиков онлайн-услуг фильтровать контент, защищенный авторским правом // Китайское право. 2017. № 2. С. 215–237.]
5. 解正山: 《算法决策规制—以算法“解释权”为中心》, 载《现代法学》2020年第1期, 第179–193页。[Цзе Чжэншань. Регулирование алгоритмического принятия решений – с точки зрения толкования алгоритмов // Современное право. 2020. № 1. С. 179–193.]
6. 张弛、翁方宸、张玉清: 《ChatGPT在网络安全领域的应用、现状与趋势》, 载《信息安全研究》2023年第6期, 第500-509页。[Чжан Чи, Вэн Фанчен, Чжан Юцин. Применение, состояние и тенденции ChatGPT в сетевой безопасности // Исследование информационной безопасности. 2023. № 6. С. 500–509.]

7. 张凌寒: 《搜索引擎自动补足算法的损害及规制》, 载《华东政法大学学报》2019年第6期, 第31-45页。[Чжан Линьхань. Ущерб и регулирование алгоритмов автозаполнения поисковых систем // Вестник Восточно-Китайского политико-правового университета. 2019. № 6. С.31–45.]

References

1. **Wan Fang.** The Gateway of the Fusion of Public and Private Law - The Security Assurance Obligations of Network Operators // Chinese and Foreign Law. 2020. No. 2. P. 357–377. (In Chinese)
2. **Liu Wenjie.** From Liability Harbors to Security Protection Duty: A Study of Online Service Providers' Liability. Beijing: Social Science Publishers of China, 2016. 277 p. (In Chinese)
3. **Xue Jun.** A Study of the Civil Code Provisions on Cyber Torts: From the Theory of Legal Interpretation // Comparative Law. 2020. No. 4. P. 131–144. (In Chinese)
4. **Cui Guobin.** On the duty of online service providers to filter copyrighted content // Chinese Law. 2017. No. 2. P. 215–237. (In Chinese)
5. **Xie Zhengshan.** Regulation of algorithmic decision-making - from the perspective of algorithm interpretation // Contemporary Law. 2020. No. 1. P. 179–193. (In Chinese)
6. **Zhang Chi, Weng Fangcheng, Zhang Yuqing.** Application, status, and trends of ChatGPT in network security // Information Security Research. 2023. No. 6. P. 500–509. (In Chinese)
7. **Zhang Linghan.** Damage and regulation of search engine auto-completion algorithms // Vestnik of East China University of Politics and Law. 2019. No. 1. P. 31–45. (In Chinese)

Сведения об авторе

Цзя Шаосюе, доктор юридических наук, доцент

Information about the author

Jia Shaoxue, Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor

*Статья поступила в редакцию 18.10.2023;
одобрена после рецензирования 28.10.2023; принята к публикации 03.11.2023*
*The article was submitted 18.10.2023;
approved after reviewing 28.10.2023; accepted for publication 03.11.2023*

Научная статья

УДК 347.9

DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-4-63-68

Значение навыка ведения переговоров для разрешения гражданско-правовых споров

Владислава Игоревна Бояринова

Новосибирский государственный университет

Новосибирск, Россия

v.boyarinova@inbox.ru

Аннотация

Участники гражданских правоотношений ведут переговоры в различных ситуациях, которые обобщенно можно представить в двух видах: как стадия, предшествующая заключению договора, и как способ разрешения спора, который может быть эффективнее, чем судебное разбирательство. Навык ведения переговоров даст возможность разрешать спор, не прибегая к юрисдикционной форме защиты, однако он требует формирования, в первую очередь, в ходе обучения по профилю «Юриспруденция». Несмотря на то что ряд дисциплин предусматривают в качестве одной из форм текущего контроля проведение деловых игр, этого недостаточно для формирования переговорного навыка. Полагаем возможным включить в учебные планы образовательных программ отдельную дисциплину – «Переговоры как способ разрешения гражданско-правовых споров», которая будет направлена на развитие соответствующего навыка у студентов. В свою очередь, формирование культуры ведения переговоров и приобретение навыков студентами юридического профиля создаст больше возможностей для разрешения гражданско-правовых споров в неюрисдикционной форме.

Ключевые слова

переговоры, гражданско-правовой спор, альтернативное урегулирование споров, медиация, разрешение споров

Для цитирования

Бояринова В. И. Значение навыка ведения переговоров для разрешения гражданско-правовых споров // Юридическая наука и практика. 2023. Т. 19, № 4. С. 63–68. DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-4-63-68

Negotiation Skill Value for Resolution Civil Disputes

Vladislava I. Boyarinova

Novosibirsk State University
Novosibirsk, Russian Federation

v.boyarinova@inbox.ru

Abstract

Participants in civil legal relations negotiate in completely different situations, which can be generally represented in two forms: as a stage preceding the conclusion of an agreement, and as a way to resolve a dispute, which can be more effective than litigation. Argument and conflict are not the same thing, and it is because of this difference that negotiation can help with a task that at first glance is not solvable. At the same time, to negotiate correctly and effectively, to come to an agreement is a certain skill that will work the better, the more people train it in themselves. One way or another, the movement of the dispute leads to negotiations, and the skill of conducting them makes it possible to resolve a large number of civil law disputes without resorting to jurisdictional forms.

Keywords

negotiations, civil law dispute, alternative dispute resolution, mediation, dispute resolution

© Бояринова В. И., 2023

For citation

Boyarinova V. I. Negotiation skill value for resolution civil disputes. *Juridical Science and Practice*, 2023, vol. 19, no. 4, pp. 63–68. (in Russ.) DOI 10.25205/2542- 0410-2023-19-4-63-68

Переговоры – способ межличностной коммуникации, который используется в гражданском праве для различных целей. Две самые распространенные формы – заключение договора и разрешение спора. Однако если первая цель закреплена в законодательстве, то вторая напрямую не упоминается, и это отражает направленность правовой системы на разрешение споров в юрисдикционной форме. Реализация коммуникационных возможностей специалистов в области права ограничивается лишь выступлением в судебном процессе и взаимодействием со сторонами в его пределах. Между тем переговоры потенциально обладают не меньшей возможностью для достижения сторонами спора правового результата. В отсутствие соответствующих переговорных навыков у юристов, сопровождающих спор, такая перспектива утрачивается, и стороны лишаются возможности сэкономить свои ресурсы, а порой и вовсе получить необходимый результат. Формирование переговорных навыков должно быть одной из задач обучения юристов, которую необходимо учитывать при включении соответствующих дисциплин в образовательные программы высших учебных заведений по профилю «Юриспруденция». Навык ведения переговоров также возможно развивать у студентов путем включения в рабочие программы дисциплин профиля таких видов текущего контроля, как деловые игры и дискуссии. В результате формирование культуры ведения переговоров и приобретение навыков студентами юридического профиля создаст большей возможностей для разрешения гражданско-правовых споров в неюрисдикционной форме.

В Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – ГК РФ) есть отдельная статья, посвященная преддоговорной стадии развития правоотношения (434.1), в которой идет речь о переговорах при заключении договора, и перечислены случаи, когда поведение участников признается добросовестным. Переговоры упоминаются также в положениях об обстоятельствах, подлежащих выяснению при толковании договора и установлении действительной воли сторон (абз. 2 ст. 431 ГК РФ), о лицах, которые не признаются представителями (п. 2 ст. 182 ГК РФ), о разрешении разногласий, которые возникли при заключении договора (п. 2 ст. 446 ГК РФ)¹.

Часть переговоров между конфликтующими сторонами называется процедурой примирения. В законодательстве она упоминается в Федеральном законе «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» и обозначается как способ урегулирования споров при содействии медиатора на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого решения². Фундаментальная цель процедуры медиации – организовать переговорный процесс, в котором участники спора смогут быть услышанными и тем самым разрешить конфликт самостоятельно на взаимовыгодных и взаимоприемлемых условиях [2, с. 51]. Несмотря на это, понятие «переговоры» во всем Законе ни разу не упоминается.

Как способ разрешения спора переговоры являются также составной частью третейского разбирательства³. И в медиации, и в третейском разбирательстве есть независимое лицо, которое помогает сторонам прийти к согласию. В то же время переговоры как способ разрешения спора силами самих участников правоотношения, с привлечением юристов, но не как незави-

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 14.04.2023) // Рос. газета. 08.12.1994. № 238-239.

² Федеральный закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» // Рос. газета. 30.07.2010. № 168.

³ Федеральный закон от 29.12.2015 № 382-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» // Рос. газета. 31.12.2015. № 297.

симых арбитров, а как представителей той или иной спорящей стороны, в законодательстве практически не упоминаются, а в доктрине – мало исследуются. На наш взгляд, одной из причин этого является устойчивая ассоциация спора с судом. Отчасти это связано с самоидентификацией самого юриста: поступая в учебное заведение, образ профессии у студента неотделим от юрисдикционной формы защиты. Проникаясь духом юриспруденции все больше, изучая процессуальные отрасли права, к завершению обучения такое убеждение только укрепляется. Отсюда вполне объяснимо стремление привести спор в стадию судебного разрешения.

При этом отсутствие внимания законодателя к регулированию переговоров как способу разрешения спора не является большой проблемой. В данном случае мы соглашались с утверждением Е. В. Ерохиной о том, что переговоры являются исключительно частной инициативой физических и юридических лиц и, если и нуждаются в правовом регулировании, то только в очень ограниченном объеме [6, с. 166]. Отсутствие регламентации в законе такой процедуры урегулирования споров и конфликтов, как переговоры, предоставляет их участникам широкую возможность для разрешения возникших разногласий, что не вызывает сомнений, однако не исключает необходимости такой способ достижения цели в законодательстве обозначить.

Отслеживая движение спора, можно заметить, что на многих стадиях он приходит к переговорам. Так, в некоторых случаях законодательство указывает на необходимость до обращения в суд направить претензию (например, п. 5 ст. 4 АПК РФ)⁴. В то же время такой досудебный порядок урегулирования спора в большинстве своем используется для вида, только лишь как необходимое условие для обращения в суд, и стороны спора не придают большого значения этой стадии. Лишь в некоторых случаях после получения претензии могут начаться переговоры, которые разрешат спор. Если этого не происходит, далее следует обращение с иском в суд и получение судебного акта либо же заключение мирового соглашения в результате переговоров.

Стадия принудительного исполнения судебного акта может обнаружить отсутствие у должника имущества, в связи с чем действия по взысканию не приведут ни к какому результату: в такой ситуации, когда должник ничем не рискует, о переговорах речь может уже не идти. Так, меры, предусмотренные законодательством об исполнительном производстве, такие как ограничение выезда за границу, арест банковских счетов и прочие далеко не в каждом случае приводят к благоприятному экономическому эффекту для кредитора. Кроме того, при наличии определенных условий, установленных законодательством, взыскатель вправе возбудить процедуру банкротства, но в связи с ее ликвидационной направленностью высоки риски не получить денежные средства. В процедуре банкротства также есть возможность разрешить спор в альтернативном порядке – путем переговоров и заключения мирового соглашения.

Таким образом, большинство путей, по которым движется гражданско-правовой спор, ведут к тому, что переговоры становятся неотъемлемой частью его разрешения на множестве этапов. Сокращение этого пути не только повлечет экономию ресурсов спорящих сторон, но и сможет разгрузить судебную систему. В научных исследованиях также отмечается, что переговоры служат инструментом минимизации затрат, экономии времени, снижения рисков в связи с неопределенностью исхода судебного разбирательства, улучшения отношения между сторонами [1, с. 196]. С этим нельзя не согласиться: разрешения спора не всегда достаточно для ликвидации конфликта между сторонами.

Несмотря на то что толковые словари определяют термины «конфликт» и «спор» по большей части одинаково, как «словесное состязание, в котором каждый отстаивает свое мнение», «столкновение сторон, мнений, сил» [4; 5; 8], только в отношении термина «спор» упоминается судебный порядок его разрешения [4].

⁴ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 18.03.2023) // Рос. газета. № 137. 27.07.2002.

Долгое время в юриспруденции не принято было употреблять термин «конфликт». Дореволюционные юристы пользовались различными заменителями — «распри», «коллизии», но чаще всего — «споры». С них началась и потом просуществовала весь XX в. практика употребления понятия «спор» для обозначения любых противоречивых ситуаций, требующих разрешения с помощью права.

Советский период, несмотря на то что прошел в своем развитии целый ряд этапов — от полного отрицания дореволюционной терминологии до ее постепенного восприятия, — никогда не отказывался от категории «спор» как наиболее формальной и максимально подходящей для права. Только в конце 90-х гг. XX в., когда широкое распространение получили исследования на стыке различных дисциплин, право стало подпитываться другими науками — психологией, политологией, конфликтологией, и предпринимать попытки внедрить в него такое явление, как «конфликт» [9, с. 359].

На наш взгляд, конфликт и спор — не одно и то же. Конфликт порождает возникновение спора, который, в свою очередь, разрешается с помощью права. Как отмечает О. А. Поротикова, конфликт — это не только столкновение разных интересов, но и расхождение во взглядах, вкусах, нравах, предпочтениях и убеждениях. В подобном виде конфликт как понятие для права совершенно не применим, поскольку право не может в полной мере ни повлиять, ни исправить взгляды, убеждения, цели и интересы [9, с. 354].

Действительно, право может решить только спор, но не конфликт. Например, в споре супругов о расторжении брака и разделе имущества требуется установить определенные фактические обстоятельства и собрать документы, их подтверждающие, чтобы обратиться в суд: дату заключения брака, наличие несовершеннолетних детей, перечень имущества супругов и т. п. Разрешить такой спор в суде, очевидно, можно, однако это не разрешит межличностный конфликт между супругами, который с юридической точки зрения и не требует разрешения.

Немного по-другому обстоит бы ситуация, в которой с проблемой обращается один из супругов, которому другой супруг препятствует в ведении семейного бизнеса и требует оформить развод в обмен на принятие определенных управленческих решений. В таком случае разрешение спора — расторжение брака, не решит конфликт и реальную проблему, с которой обратился доверитель. Обращение с требованием о разделе имущества может разрушить бизнес, если участие и управление юридическим лицом не опосредовано детализированными на случай возникновения спорных ситуаций корпоративными соглашениями. Однако в ходе переговоров можно достичь согласия по всем волнующим стороны конфликта условиям. Такая возможность обуславливается развитым навыком ведения переговоров.

Таким образом, в ряде случаев преимущество переговоров состоит не просто в экономии ресурсов их участниками, а и в возможности разрешать не только споры, но и конфликты между сторонами, находить решение неразрешимым, зачастую, в юрисдикционной форме, ситуациям. Кроме того, движение спора при разрешении его в суде на каждом из этапов сталкивается с необходимостью войти в диалог с противоположной стороной. Из этого следует, что переговоры сопровождают как движение спора в суде, так и за его пределами, и этот факт делает крайне важным формирование соответствующего навыка.

Переговоры — это многосоставный навык, и о необходимости его развития, наряду с иными компетенциями юриста, пишут и в научной литературе [5, с. 203; 10, с. 179], отмечая, что практическая юриспруденция выдвигает новые требования к современным юристам — наличие переговорных навыков и компетенций и, более того, переговоры должны быть внедрены в стандарт юридического образования [7, с. 191]. Следует согласиться с данным предложением: обучение студентов навыкам переговоров способствует и формированию убеждения о том, что разрешать споры вне суда возможно, и задачей юриста является показать эту возможность спорящим сторонам, помочь в реализации такой возможности. При этом переговорные навыки должны не ограничиваться знанием права и внедрением соответствующих блоков в отрасле-

вые дисциплины, а улучшаться путем развития и в других сферах – психологии, конфликтологии и прочих [3, с. 3].

Юристы, которые будут обладать развитым эмоциональным интеллектом, понятной речью, основами социологии и психологии, смогут помогать сторонам разрешать споры без суда. Знание права при этом выступает фундаментом, на котором будет возможность строить свои договоренности.

Сделанные выводы позволяют предложить включение в учебные планы образовательных программ по профилю «Юриспруденция» отдельной дисциплины «Переговоры как способ разрешения гражданско-правовых споров», которая будет направлена на формирование переговорных навыков у студентов, а также дополнение рабочих программ других дисциплин такими формами текущего контроля, как деловые игры, направленные на развитие универсальных компетенций у студентов – системного и критического мышления, коммуникации, командной работы и лидерства.

Список литературы

1. **Афанасьева Т.** Значение навыков ведения переговоров для юристов в процессе медиации (альтернативное разрешение споров) // Сравнительно-правовые аспекты правоотношений гражданского оборота в современном мире: Сб. статей Международной научно-практической конференции памяти проф. В. К. Пучинского, Москва, 17 октября 2014 года / Российский ун-т дружбы народов. М: Российский университет дружбы народов (РУДН), 2014. С. 195–205.
2. **Арзуманова Л. Л., Шевчук П. П.** Медиация как переговорная технология и перспективы ее применения в банковской сфере // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 11. С. 49–54.
3. **Брыжинская Г. В., Худойкина Т. В.** Переговорный процесс: психолого-правовой анализ // Paradigmata poznani. 2015. № 1. С. 65–67.
4. **Даль В. И.** Толковый словарь живого великорусского языка: Избр. ст. / В. И. Даль; совмещ. ред. изд. В. И. Даля и И. А. Бодуэна де Куртенэ; [науч. ред. Л. В. Беловинский]. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2009. 573 с.
5. **Малый академический словарь** / Ред. А. П. Евгеньева. М., 1957–1960 (АН СССР, Ин-т рус. яз.; Под ред. А. П. Евгеньевой. 2-е изд., испр. и доп. М.: Русский язык, 1981–1984).
6. **Ерохина Е. В.** Переговоры как один из способов альтернативного разрешения гражданско-правовых споров // Legal Concept. 2014. № 4 (25). 165–169.
7. **Носырева Е. И., Фильченко Д. Г.** Переговорные технологии в юридическом образовании при преподавании цивилистических курсов // Вестник гражданского процесса. 2020. № 2. С. 190–202.
8. **Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.** Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд. М., 1997. 944 с.
9. **Поротикова О. А.** Конфликт и спор: взгляд юриста на их сущность, соотношение и способы разрешения // Вестник Воронежского гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 4. С. 353–359.
10. **Токарева С. Н.** Юридическое образование: вызовы нового времени // Образование и право. 2022. № 9. С. 179–183.

References

1. **Afanasyeva T.** Importance of negotiation skills for legal professionals in mediation process (alternative dispute resolution). In: *Comparative legal aspects of legal relations of civil turnover in the modern world: a collection of articles of the International scientific and practical conference in memory of prof. VC. Puchinsky*, Moscow, October 17, 2014 / Peoples' Friendship University

- of Russia. Moscow, Peoples' Friendship University of Russia (PFUR), 2014, pp. 195–205. (in Russ.)
2. **Arzumanova L. L., Shevchuk P. P.** Mediation as a negotiation technology and prospects for its application in the banking sector. *Actual problems of Russian law*, 2021, no. 11, pp. 49–54. (in Russ.)
 3. **Bryzhinskaya G. V., Khudoykina T. V.** Negotiation process: psychological and legal analysis. *Paradigmata poznani*, 2015, no. 1, pp. 65–67. (in Russ.)
 4. **Dal V. I.** Explanatory dictionary of the living Great Russian language: fav. Art. / V. I. Dal; comm. ed. ed. V. I. Dahl and I. A. Baudouin de Courtenay; [scient. ed. L. V. Belovinsky]. Moscow, OLMA Media Group, 2009, 573 p. (in Russ.)
 5. Small academic dictionary / Ed.: A. P. Evgenyeva. Moscow, 1957–1960 (AN USSR, Institute of Russian. ed.; Under the editorship of A. P. Evgenyeva. 2nd ed., ed. and add. Moscow, Russian language, 1981–1984. (in Russ.)
 6. **Erokhina E. V.** Negotiations as one of the ways of alternative resolution of civil disputes. *Legal Concept*, 2014, no. 4 (25), pp. 165–169. (in Russ.)
 7. **Nosyreva E. I., Filchenko D. G.** Negotiation technologies in legal education when teaching civil law courses. *Bulletin of the civil process*, 2020, no. 2, pp. 190–202. (in Russ.)
 8. **Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu.** Explanatory dictionary of the Russian language: 80,000 words and phraseological expressions, 4th ed. Moscow, 1997, 944 p. (in Russ.)
 9. **Porotikova O. A.** Conflict and dispute: a lawyer's view of their essence, correlation and methods of resolution. *Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law*, 2020, no. 4, pp. 353–359. (in Russ.)
 10. **Tokareva S. N.** Legal Education: Challenges of the New Time. *Education and Law*, 2022, no. 9, pp. 179–183. (in Russ.)

Сведения об авторе

Бояринова Владислава Игоревна, кандидат юридических наук

Information about the Author

Vladislava I. Boyarinova, Candidate of Legal Sciences

Статья поступила в редакцию 06.06.2023;
одобрена после рецензирования 04.07.2023; принята к публикации 03.11.2023

The article was submitted 06.06.2023;
approved after reviewing 04.07.2023; accepted for publication 03.11.2023

Научная статья

УДК 347.637

DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-4-69-76

Правовые проблемы внесудебного отобрания ребенка: советское наследие, современное состояние и законотворческие перспективы

Екатерина Евгеньевна Леканова

Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова
Ярославль, Россия

lekanova.katya@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4350-7955>

Аннотация

В статье анализируется такая мера, как отобрание ребенка по решению органов опеки и попечительства, которое допускалось в 1927–1968 гг., после чего было отменено, а с 1996 г. снова вернулось в семейное законодательство и стало допускаться не во всех случаях ненадлежащего родительского поведения, а только при наличии непосредственной угрозы жизни или здоровью ребенка. Также дается оценка законопроектов, посвященных реформированию норм Семейного кодекса РФ об отобрании ребенка по решению органов опеки и попечительства. В статье приведены аргументы в пользу законотворческой идеи о необходимости лишения органов опеки и попечительства полномочий по самостоятельному внесудебному изъятию ребенка из семьи и оставлению данных полномочий только у сотрудников полиции.

Ключевые слова

ребенок, родитель, судебное отобрание ребенка, ограничение родительских прав, временные меры защиты, органы опеки и попечительства, органы внутренних дел, полиция, прокурор, угроза жизни или здоровью

Для цитирования

Леканова Е. Е. Правовые проблемы внесудебного отобрания ребенка: советское наследие, современное состояние и законотворческие перспективы // Юридическая наука и практика. 2023. Т. 19, № 4. С. 69–76. DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-4-69-76

Legal Problems of Extrajudicial Removal of a Child: Soviet Legacy, Current State and Legislative Prospects

Ekaterina E. Lekanova

P. G. Demidov Yaroslavl State University
Yaroslavl, Russian Federation

lekanova.katya@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4350-7955>

Abstract

The article analyzes such a measure as the removal of a child by decision of the guardianship and trusteeship authorities, which was allowed in 1927–1968, after which it was canceled, and since 1996 it has returned to family law and has become allowed not in all cases of inappropriate parental behavior, but only if there is an immediate threat to the life and health of the child. An assessment is also given of bills devoted to reforming the norms of the Family Code of the Russian Federation on the removal of a child by decision of the guardianship and trusteeship authorities. The article presents arguments in favor of the legislative idea of the need to deprive guardianship and trusteeship authorities of the powers to independently extrajudicially remove a child from the family and leave these powers only to police officers.

© Леканова Е. Е., 2023

Keywords

child; parent; judicial removal of a child; restriction of parental rights; temporary protective measures; guardianship and trusteeship authorities; internal affairs bodies; police; prosecutor; threat to life and health.

For citation

Lekanova E. E. Legal problems of extrajudicial removal of a child: Soviet legacy, current state and legislative prospects. *Juridical Science and Practice*, 2023, vol. 19, no. 4, pp. 69–76. (in Russ.) DOI 10.25205/2542- 0410-2023-19-4-69-76

Необходимость такой меры защиты детей от ненадлежащего родительского поведения, как судебное отобрание ребенка (ограничение родительских прав) после ее введения в 1927 г. не подвергалась сомнению со стороны советского и постсоветского законодателя. В свою очередь, отношение законодателя, законотворцев и ученых к внесудебному отобранию ребенка органами опеки и попечительства было противоречивым в различные исторические периоды. Отобрание ребенка по решению органов опеки и попечительства допускалось в 1927–1968 гг., после чего было отменено, а с 1996 г. снова вернулось в семейное законодательство и стало допускаться не во всех случаях ненадлежащего родительского поведения, а только при наличии непосредственной угрозы жизни или здоровью ребенка.

А. И. Пергамент выступала в пользу допущения отобрания органами опеки и попечительства ребенка в экстренных случаях: «В жизни, однако, не исключены случаи, когда необходимо немедленно изъять детей, поскольку возникла непосредственная угроза их жизни или здоровью. Действующий КЗоБСО предусматривает возможность в таких случаях изъятия ребенка впредь до разрешения дела судом по постановлению органа опеки и попечительства. Такая норма жизненно необходима и должна быть воспроизведена в новых кодексах о браке и семье» [1, с. 31].

Современные правоведы, наоборот, критикуют предоставление органам опеки и попечительства права на немедленное отобрание ребенка в случае угрозы жизни или здоровью ребенка ввиду большого числа случаев превышения ими своих полномочий [2, с. 148–152; 3, с. 129–135; 4, с. 200–204; 5, с. 59–78].

По действующему законодательству при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью орган опеки и попечительства вправе немедленно отобрать ребенка у родителей (одного из них) или у других лиц, на попечении которых он находится, на основании соответствующего акта органа исполнительной власти субъекта РФ либо акта главы муниципального образования в случае, если законом субъекта РФ органы местного самоуправления наделены полномочиями по опеке и попечительству в соответствии с федеральными законами (п. 1 ст. 77 СК РФ). Речь идет об акте органов опеки и попечительства об отобрании ребенка, так как в соответствии с п. 1 ст. 34 ГК РФ органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта РФ, а также органы местного самоуправления в случае, если законом субъекта РФ они наделены полномочиями по опеке и попечительству в соответствии с федеральными законами.

Органы местного самоуправления поселений, муниципальных округов, городских округов, муниципальных районов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, на территориях которых отсутствуют органы исполнительной власти субъекта РФ, наделенные полномочиями по опеке и попечительству, могут наделяться законом субъекта РФ полномочиями по опеке и попечительству с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств; в этом случае органы местного самоуправления являются органами опеки и попечительства (п. 11 ст. 6 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»).

После отобрания ребенка орган опеки и попечительства согласно п. 2 ст. 77 СК РФ обязан совершить ряд следующих действий: 1) незамедлительно уведомить прокурора; 2) обеспечить

временное устройство ребенка; 3) в течение семи дней после вынесения акта об отобрании ребенка обратиться в суд с иском о лишении родителей родительских прав или об ограничении их родительских прав.

Действующий порядок отобрания ребенка в недостаточной мере позволяет предотвратить произвольное вмешательство органов опеки и попечительства в дела семьи. В научной литературе упоминаются случаи безосновательного отобрания ребенка органами опеки и попечительства, получившие широкий общественный резонанс. К примеру, в 2018 г. органы опеки и попечительства изъяли у жительницы Владимирской области Е. Л. четверых детей из-за того, что электрическая проводка в ее доме «выполнена со многими техническими нарушениями, что может привести к замыканию электропроводки с последующим возгоранием помещения»¹. Этот факт стал поводом к тому, чтобы у работающей, непьющей, любящей матери, воспитывающей четверых детей, экстренно изъяли детей из семьи. По мнению уполномоченного по правам ребенка во Владимирской области Г. Прохорычева, угрозы жизни детей в данной ситуации не существовало; со стороны специальных служб необходимо было оказать помощь многодетной семье, попавшей в трудную жизненную ситуацию, чтобы ликвидировать возможную угрозу жизни или здоровью детей. Позицию, схожую с позицией детского омбудсмена по Владимирской области впоследствии, более детально разобравшись в ситуации, заняла и прокуратура [6, с. 195].

На наш взгляд, в анализируемом случае нельзя говорить о наличии непосредственной (реальной) угрозы жизни или здоровью детей, речь идет только о потенциальной угрозе жизни или здоровью детей, которая не реализовалась за многие месяцы, в течение которых дети с матерью жили в доме с техническими нарушениями в электрической проводке. Иными словами, незамедлительного отобрания детей от родителя точно не требовалось.

С 2020 г. законотворцы подняли вопрос о запрете внесудебного отобрания ребенка органами опеки и попечительства в целях защиты семьи от необоснованного вмешательства со стороны органов опеки и попечительства.

К примеру, по информации, представленной в Концепции государственной семейной политики РФ на период до 2025 г.², каждая пятая семья, признанная в 2012 г. находящейся в социально опасном положении, была поставлена на учет в органах социальной защиты и социального обслуживания населения по признаку многодетности. Почти каждая вторая семья, признанная в 2012 г. находящейся в социально опасном положении, была поставлена на учет в связи с тем, что являлась неполной [7, с. 61].

В законопроекте 2020 г. предлагалось осуществлять отобрание ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью по общему правилу на основании судебного решения по иску органов опеки и попечительства или органов внутренних дел. По замыслу законопроекта, рассмотрение вопроса об отобрании ребенка должно быть ускоренным, т. е. произойти в течение 24 часов с момента поступления заявления. И только в исключительном случае, при наличии угрозы смерти ребенка, в течение нескольких часов предлагалось отбирать ребенка на основе акта органов опеки и попечительства с участием прокурора и органа внутренних дел³.

Завуалированное неодобрение с самой идеей законопроекта содержится в заключении Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции и в отзыве Пра-

¹ URL: <https://rvs.su/statia/otobranie-4-h-detey-lykovyh-iz-novlyanki> (дата обращения: 30.10.2023).

² Концепция государственной семейной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 35, ст. 4811.

³ Проект Федерального закона № 986679-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (о порядке отобрания ребенка при непосредственной угрозе его жизни)» (первонач. ред. от 10.07.2020) // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/986679-7> (дата обращения: 26.11.2022).

вительства РФ в практически совпадающей редакции: «Предлагаемый законопроектом порядок допускает возможность нахождения ребенка в опасных условиях, угрожающих его жизни или здоровью, до проведения проверки соответствующими органами и подтверждения таких условий, в течение срока подготовки заявления об отобрании органом опеки и попечительства или органом внутренних дел, а также в течение последующих 24 часов до рассмотрения указанного заявления судом. Предлагаемая норма не позволяет принять экстренные меры по обеспечению защиты жизни или здоровья ребенка»⁴.

В своем заключении Общественная палата РФ указала на множество недостатков законопроекта, из которых наиболее существенными, по нашему мнению, выступают следующие. Во-первых, участие родителей (одного из них) или иных лиц, на попечении которых находится ребенок, в судебном заседании во многих случаях не сможет быть обеспечено в предполагаемый срок (24 часа с момента поступления заявления), в том числе в связи с состоянием алкогольного опьянения или иными препятствующими факторами. Кроме того, проектируемый срок не позволит родителям (законным представителям) ребенка обеспечить качественную подготовку к судебному заседанию, а суду – обеспечить полное исследование всех обстоятельств дела. Участниками общественной экспертизы было предложено установить более длительный срок – 48 часов или 72 часа. Во-вторых, в законопроекте не указаны четкие критерии, при которых есть основание полагать, что смерть ребенка может наступить в течение нескольких часов. Для установления данных обстоятельств необходимо участие специалистов организаций здравоохранения, однако в исследуемой норме законопроекта не содержится указания на привлечение соответствующих специалистов, их статус (функции, права, обязанности, ответственность)⁵.

В то же время законопроект был полностью поддержан Комитетом по государственному строительству и законодательству и Комитетом Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей по мотивам борьбы с произвольным вмешательством органов опеки и попечительства в дела семьи⁶. Однако в рамках первого чтения законопроект был снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы⁷, хотя перспективы для принятия данного законопроекта при существенной доработке имелись.

⁴ См.: Официальный отзыв Правительства РФ от 17.09.2020 № 8615п-П8 на проект Федерального закона № 986679-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (о порядке отобрания ребенка при непосредственной угрозе его жизни)» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/986679-7> (дата обращения: 25.11.2022); Заключение Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции от 11.11.2020 на проект Федерального закона № 986679-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (о порядке отобрания ребенка при непосредственной угрозе его жизни)» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/986679-7> (дата обращения: 25.11.2022).

⁵ Заключение Общественной палаты РФ от 16.10.2020 № 7оп-1/1900 на проект Федерального закона № 986679-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (о порядке отобрания ребенка при непосредственной угрозе его жизни)» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/986679-7> (дата обращения: 26.11.2022).

⁶ Заключение Комитета по государственному строительству и законодательству от 10.09.2020 на проект Федерального закона № 986679-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (о порядке отобрания ребенка при непосредственной угрозе его жизни)» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/986679-7> (дата обращения: 26.11.2022); Заключение Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей от 21.07.2020 № 3.6-5-148/9 на проект Федерального закона № 986679-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (о порядке отобрания ребенка при непосредственной угрозе его жизни)» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/986679-7> (дата обращения: 26.11.2022).

⁷ Протокол заседания Совета Государственной Думы № 292 от 18.11.2020 (о снятии с рассмотрения проекта Федерального закона № 986679-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (о порядке отобрания ребенка при непосредственной угрозе его жизни)») // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/986679-7> (дата обращения: 26.11.2022).

На наш взгляд, анализируемый законопроект не решает поставленную перед ним задачу – ограничить возможность для произвольного вмешательства органов опеки и попечительства в дела семьи, так как «непосредственная угроза жизни или здоровью ребенка» и «наличие оснований ожидать смерть ребенка в течение нескольких часов» – весьма похожие формулировки, т. е. законопроект практически ничего не меняет, органы опеки и попечительства по-прежнему будут иметь право забирать ребенка от родителей во внесудебном порядке. Кроме того, в соответствии с п. 1 ст. 73 СК РФ ограничение родительских прав и является судебным отобранием ребенка, т. е. законопроект предлагает ввести меру, которая и так уже имеется в СК РФ. Было бы логичнее тогда внести изменения в статью про ограничение родительских прав, а не заниматься дублированием мер.

В 2022 г. был предложен новый законопроект⁸, по замыслу которого отобрание у родителей ребенка органами опеки и попечительства должно быть только судебным, без всяких исключений. При этом рассмотрение дела об отобрании ребенка происходит в обычные сроки. Само отобрание ребенка предлагается осуществлять судебным приставом-исполнителем, а не самим органом опеки и попечительства, хоть и в его присутствии.

В то же время до вступления в силу решения об отобрании ребенка предполагается возможность применения временных мер защиты при наличии обстоятельств, угрожающих жизни или здоровью ребенка, перечень которых отражен в законопроекте. Под временными мерами в законопроекте понимаются временная передача ребенка его родственникам, временное устройство ребенка в организацию. Органы опеки и попечительства смогут осуществлять временные меры защиты только при отсутствии в отношении детей родительского попечения (при оставлении родителями ребенка), а сотрудники полиции – также и в случаях нахождения ребенка у родителей, представляющих для него опасность (т. е. совершающих в отношении ребенка преступления или находящихся в состоянии токсического опьянения и др.). Иными словами, по замыслу законопроекта правом внесудебного отобрания ребенка должны обладать только сотрудники полиции.

То, что предлагается законопроектом 2022 г., уже в похожем виде существовало в 1969–1995 гг., когда органы опеки и попечительства не вправе были отбирать детей у родителей, а сотрудники милиции в рамках своих общих полномочий, предусмотренных п. «в» и «ц» ст. 9 и п. «е», «ж», «и», «к» и «р» ст. 10 Положения о советской милиции 1973 г.⁹, п. 1, 2, 22 ст. 10 и п. 1, 7, 11, 18 ст. 11 Закона РФ «О милиции» 1991 г.¹⁰, могли осуществлять задержание, арест или иное воздействие в отношении родителей, поведение которых причиняет вред жизни или здоровью своих детей или таит в себе реальную угрозу его причинения, и забирать детей от таких родителей.

В настоящее время сотрудники полиции обладают примерно теми же полномочиями. Согласно пп. 76.5. Инструкции МВД России от 15.10.2013 № 845¹¹, если существует непосредственная угроза жизни или здоровью ребенка, то, следовательно, он нуждается в защите государства, а сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних

⁸ Проект Федерального закона № 157281-8 «О внесении изменений в Семейный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» (первонач. ред. от 04.07.2022) // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/157281-8> (дата обращения: 27.11.2022).

⁹ Постановление Совмина СССР от 08.06.1973 № 385 (ред. от 28.01.1983) «О дальнейшем совершенствовании правового регулирования деятельности советской милиции» (вместе с «Положением о советской милиции») // Свод законов СССР. 1990. Т. 10. С. 236.

¹⁰ Закон РФ от 18.04.1991 № 1026-1 (ред. от 27.07.2010) «О милиции» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16, ст. 503 (утратил силу 01.03.2011).

¹¹ Приказ МВД России от 15.10.2013 № 845 (ред. от 31.12.2018) «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 11.

дел, как представители органа государственной власти, обязаны защищать жизнь и здоровье, права и свободы граждан, в том числе несовершеннолетних, и, соответственно, имеют право доставить такого ребенка в территориальный орган МВД. Деятельность сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел по доставлению несовершеннолетнего в территориальный орган МВД оформляется протоколом, а сам процесс изъятия ребенка из жилища может быть оформлен лишь только рапортом на имя начальника территориального органа и уведомлением прокурору [7, с. 20]. После этого ребенок передается должностным лицам образовательных организаций для детей, оставшихся без попечения родителей, в медицинскую организацию или специализированное учреждение для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации (пп. 80.7. Инструкции МВД России от 15.10.2013 № 845).

Законопроект 2022 г. лишь детализирует эти полномочия, а также предусматривает специальный акт о применении временных мер защиты, отсутствие упоминания о котором в законе было правовым пробелом, отменяет полномочия сотрудников органов опеки и попечительства по осуществлению отобрания ребенка своими действиями.

На наш взгляд, идея законопроекта в части лишения органов опеки и попечительства полномочий по самостоятельному внесудебному изъятию ребенка из семьи является весьма удачной. Сотрудники полиции, так же как и судебные приставы-исполнители, являются профессиональными субъектами в сфере применения силового воздействия, которое может понадобиться при отобрании ребенка, если родители не захотят добровольно подчиниться решению уполномоченных органов и отдать ребенка, т. е. риск, что при изъятии ребенка из семьи пострадают физически ребенок и лицо, осуществляющее отобрание, минимален. Кроме того, у сотрудников полиции больше технических возможностей и полномочий собрать доказательства о наличии на момент отобрания ребенка родительского поведения, угрожающего жизни или здоровью ребенка. Е. А. Рыбалка и Е. В. Казанцева также указывают, что сотрудники полиции, в отличие от органов опеки и попечительства, имеют возможность гораздо более оперативно реагировать при появлении угрозы жизни или здоровью детей: «Трудовое законодательство России исключает деятельность представителей органа опеки и попечительства в нерабочее время, в том числе в ночное время (с 22:00 до 06:00), а также в выходные и праздничные дни. <...> Сотрудники ОРД независимо от места нахождения и времени суток считается выполняющим служебные обязанности, если он совершает действия по предупреждению и пресечению правонарушений, оказанию помощи лицам, находящимся в состоянии, опасном для их жизни или здоровья (абз. 1 п. 3 ст. 68 ФЗ от 30.11.2011 № 342-ФЗ)» [8, с. 19, 21].

В то же время законопроект предлагает более 10 новых статей, посвященных временным мерам, осуществляемым полицией. Полагаем, что большую часть их содержимого наиболее уместно разместить в Федеральном законе «О полиции»¹², а не в Семейном кодексе РФ, так как последний регулирует отношения между членами семьи, а не отношения между гражданами и полицией. В законопроекте много различных процессуальных и процедурных недостатков относительно реализации временных мер защиты, которые подробно отражены в заключении Комитета Государственной Думы по молодежной политике и в заключении Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей¹³. Кроме того, судебное отобрание

¹² Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 21.12.2021) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 900

¹³ См.: Заключение Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей от 25.08.2022 на проект Федерального закона № 157281-8 «О внесении изменений в Семейный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/157281-8> (дата обращения: 27.11.2022); Заключение Комитета Государственной Думы по молодежной политике от 06.10.2022 № 27-2 на проект Федерального закона № 157281-8 «О внесении изменений в Семейный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/157281-8> (дата обращения: 27.11.2022).

ребенка, осуществляемое в обычные процессуальные сроки, вводимое законопроектом, практически не отличается от уже имеющегося в СК РФ ограничения родительских прав. Разумеется, последнее применяется не только при наличии угрозы жизни или здоровью ребенка со стороны родителей, но и по данному основанию тоже. Значит, судебное отобрание ребенка, смоделированное в законопроекте, соотносится с ограничением родительских прав как часть и целое, т. е. его введение в законодательство является излишним, совершенно ненужным.

Таким образом, законопроект 2022 г., хоть и содержит правильное направление решения проблемы о зачастую произвольном и непрофессионально осуществляемом вмешательстве органов опеки в дела семьи при внесудебном отобрании ребенка в виде оставления полномочий по внесудебному отобранию ребенка только у сотрудников полиции, но все-таки нуждается в существенной доработке в процедурно-процессуальном плане.

Список литературы

1. **Пергамент А. И.** Родительские права и обязанности // Ленинские идеи и новое законодательство о браке и семье: тезисы докладов научной конференции, посвященной столетию со дня рождения В. И. Ленина. Саратов. 1969. С. 26–34.
2. **Семеняко Е. М.** Самоуправство органов опеки и попечительства // Научный журнал молодых ученых. 2017. С. 148–152.
3. **Курсанов А. А.** Отобрание ребенка по российскому современному законодательству // Национальное гуманитарное знание: Сб. науч. тр. Т. 3. Ростов-на-Дону: Интерплэй, 2019. С. 129–135.
4. **Доржиева С. В.** К вопросу о немедленном отобрании ребенка у родителей // Актуальные проблемы современной юридической науки и практики: Материалы Международной научно-практической конференции (14 июня 2017 г.). Улан-Удэ: Изд-во Бурятского гос. ун-та, 2018. С. 200–204.
5. **Соловьева А. Е.** Сравнительно-правовой анализ реформирования института изъятия ребенка из семьи при непосредственной угрозе его жизни или здоровью // Дневник науки. 2021. № 1. С. 59–78.
6. **Рябова О. А., Кузнецова Н. А., Матвеева Т. П., Кузнецова Н. В.** Практика немедленного изъятия детей из семьи: проблемы и пути их решения // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия. Экономика и право. 2020. №3. С. 193–198.
7. **Краснова Т. М.** Правовая возможность отобрания ребенка у родителей: социальные риски в законодательстве и пути их преодоления // Вестник Пермского ун-та. Серия: Юридические науки. 2016. № 1. С. 60–67.
8. **Рыбалка Е. А., Казанцева Е. В.** Правовое регулирование изъятия детей из семьи сотрудниками ОВД: проблемы теории и практики // Юрист-Правоведъ. 2020. № 2. С. 17–22.

References

1. **Parchment A. I.** Parental rights and responsibilities // Lenin's ideas and new legislation on marriage and family: abstracts of reports of a scientific conference dedicated to the centenary of the birth of V. I. Lenin. Saratov. 1969. P. 26–34.
2. **Semenyako E. M.** Arbitrariness of guardianship and trusteeship bodies // Scientific journal of young scientists. 2017. P. 148–152.
3. **Kursanov A. A.** Selection of a child according to modern Russian legislation // National humanitarian knowledge: collection of scientific works. T. 3. Rostov-on-Don: Interplay, 2019. P. 129–135.
4. **Dorzhieva S. V.** On the issue of immediate removal of a child from parents // Current problems of modern legal science and practice: materials of the International scientific and practical

- conference (June 14, 2017). Ulan-Ude: Buryat State University Publishing House, 2018. P. 200–204.
5. **Solovyova A. E.** Comparative legal analysis of reforming the institution of removing a child from the family in the event of an immediate threat to his life or health // *Diary of Science*. 2021. No. 1. P. 59–78.
 6. **Ryabova O. A., Kuznetsova N. A., Matveeva T. P., Kuznetsova N. V.** The practice of immediate removal of children from the family: problems and ways to solve them // *Modern science: current problems of theory and practice. Series. Economics and law*. 2020. No. 3. P. 193–198.
 7. **Krasnova T. M.** Legal possibility of taking a child away from parents: social risks in legislation and ways to overcome them // *Bulletin of Perm University. Legal sciences*. 2016. No. 1. P. 60–67.
 8. **Rybalka E. A., Kazantseva E. V.** Legal regulation of the removal of children from families by police officers: problems of theory and practice // *Yurist-Pravoved*. 2020. No. 2. P. 17–22.

Сведения об авторе

Леканова Екатерина Евгеньевна, аспирант Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова
SPIN: 7969-9141

Information about the Author

Ekaterina E. Lekanova, Postgraduate of the Law Faculty of P. G. Demidov Yaroslavl State University, Yaroslavl, Russia
SPIN: 7969-9141

*Статья поступила в редакцию 19.10.2023;
одобрена после рецензирования 28.10.2023; принята к публикации 03.11.2023*
*The article was submitted 19.10.2023;
approved after reviewing 28.10.2023; accepted for publication 03.11.2023*

Научная статья

УДК 346.5

DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-4-77-87

Частный и публичный интересы как факторы эффективности государственно-частного партнерства

Петр Александрович Агапеев

Новосибирский государственный университет экономики и управления
Новосибирск, Россия

Agapeyev81@mail.ru, <https://orcid.org/0009-0007-9243-4592>

Аннотация

Сотрудничеству, осуществляемому в рамках государственно-частного партнерства, присущи высокие риски недобросовестного поведения сторон соглашения. Рассматриваются обстоятельства, побуждающие к недобросовестному поведению государства и частных партнеров. Установлены этапы реализации проектов государственно-частного партнерства, на которых риск недобросовестного поведения является наиболее высоким. Предложены рекомендации, направленные на минимизацию таких рисков. Делается вывод о необходимости увеличения прозрачности проводимых процедур, расширения параметров, учитываемых и контролируемых при принятии решений в рамках государственно-частного партнерства, важности подробной документальной фиксации фактов хозяйственной жизни и привлечения общественного внимания к государственно-частному партнерству.

Ключевые слова

государственно-частное партнерство, недобросовестное поведение, коррупция, правовые риски, экономические риски, добросовестность

Для цитирования

Агапеев П. А. Частный и публичный интересы как факторы эффективности государственно-частного партнерства // Юридическая наука и практика. 2023. Т. 19, № 4. С. 77–87. DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-4-77-87

Private and Public Interests as Factors in the Effectiveness of Public-Private Partnership

Petr A. Agapeev

Novosibirsk State University of Economics and Management
Novosibirsk, Russian Federation

Agapeyev81@mail.ru, <https://orcid.org/0009-0007-9243-4592>

Abstract

Cooperation carried out within the framework of public-private partnerships is characterized by high risks of dishonest behavior of the parties to the agreement. The circumstances that encourage dishonest behavior of the state and private partners are considered. The stages of implementation of public-private partnership projects have been established, at which the risk of dishonest behavior is the highest. Recommendations aimed at minimizing such risks are proposed. It is concluded that it is necessary to increase the transparency of ongoing procedures, expand the parameters taken into account and controlled when making decisions within the framework of public-private partnerships, the importance of detailed documentation of the facts of economic life and attract public attention to public-private partnerships.

Keywords

public-private partnership, dishonest behavior, corruption, legal risks, economic risks, integrity

© Агапеев П. А., 2023

For citation

Agapeev P. A. Private and public interests as factors in the effectiveness of public-private partnership. *Juridical Science and Practice*, 2023, vol. 19, no. 4, pp. 77–87. (in Russ.) DOI 10.25205/2542- 0410-2023-19-4-77-87

Введение

Сотрудничество между государственным и частным капиталом в форме государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) существует на стыке государственного и частного секторов, объединяющем частные и публичные интересы при предоставлении и/или организации социальных услуг, в частности, в области инфраструктуры. Тем не менее, как и любой вид участия инвестиций частного капитала, ГЧП является инструментом, в котором высока вероятность замены публичных интересов частным.

В целом суть ГЧП заключается в повышении потенциала количественного и качественного улучшения государственных услуг за счет повышения управленческой, финансовой эффективности или технической модернизации. В неолиберальной экономической теории ГЧП рассматривается как сложная и профессиональная альтернатива современному управлению инфраструктурой государственными структурами [1, с. 254]. Однако на практике на реализацию такого партнерства влияет множество факторов, как внутренних, для разработки отдельного проекта, так и внешних, влияющих на процесс реализации ГЧП. Прежде всего это сложность сделки, потребность в долгосрочном, как правило, заемном капитале, сложность расчета затрат государственного сектора.

Законодательством предусмотрены два основных механизма реализации ГЧП: заключение соглашения о государственно-частном или муниципально-частном партнерстве (СГЧП/СМЧП) в соответствии с Законом о СГЧП/СМЧП¹, и концессионных соглашений (КС) в соответствии с Законом о КС². В настоящей статье будет использовано обобщение этих двух механизмов под общим наименованием ГЧП, однако, где это необходимо, будет сделано конкретизирующее уточнение. Также в статье присутствует обобщение государственных и муниципальных органов исполнительной власти (администрация), как стороны соглашения о реализации ГЧП.

Процесс внедрения и реализации ГЧП имеет ряд существенных отличий от конкурентных государственных процедур³, в частности (1) проведение процедуры отбора исполнителя; (2) отношения сторон при реализации контракта/соглашения; (3) ответственность за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, (4) последствия неисполнения принятых обязательств. Эти отличия ГЧП от государственных закупок могут сделать их особенно уязвимыми для коррупции.

В статье рассматриваются два аспекта: во-первых, анализ теоретической литературы по вопросам реализации ГЧП, во-вторых, приводится решение вопроса о возникновении частного интереса и недобросовестного поведения в ГЧП. Это особенно актуально в связи с тем, что ГЧП является механизмом привлечения частных инвестиций для создания или реконструкции объектов общественной инфраструктуры, а также эффективного управления имуществом, находящимся в государственной и муниципальной собственности, что, в итоге, оказывает влияние на повышение качества оказываемых социально значимых услуг населению.

¹ Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 2015. № 29 (часть I), ст. 4350.

² Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Рос. газета. 26.07.2005. № 161

³ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собр. законодательства РФ. 2013. № 14, ст. 1652.

Следовательно, выявление слабых сторон в механизмах ГЧП поможет не только выявить проблемы реализации ГЧП, но и повысить эффективность реализации ГЧП путем использования механизмов контроля в случае необходимости на уровне отдельных проектов.

Государственно-частное партнерство как способ реализации публичных интересов

Понятие публичного интереса многогранно, поскольку является основой для обеспечения законности и правопорядка в жизни общества и обеспечивает развитие государственных и общественных институтов.

Наиболее обоснованное, на наш взгляд, понятие предложено Н. А. Милосердовым, согласно которому «публичный интерес – это интерес, закрепленный законодательно, обеспечиваемый и охраняемый правом, выступающим сущностным проявлением и официальным выражением потребностей общества, РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления» [2, с. 210].

Возможность привлечения средств частного инвестора как потенциального решения возникающих социальных проблем государственного сектора может осуществляться в различных формах – в виде полной или частичной приватизации некоторых функций государства, или в виде осуществления совместных проектов в форме ГЧП, между государством и частными организациями, которые позволяют сохранить за администрацией право контроля государственного сектора над важнейшими объектами общественной инфраструктуры. ГЧП не выступает в качестве альтернативы заключения контрактов, которое должно применяться исключительно в тех случаях, когда своевременное и эффективное удовлетворение государственных и муниципальных нужд не представляется возможным.

В российской юридической науке представлено несколько понятий ГЧП, наиболее полно его раскрывает А. В. Белицкая: «Государственно-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок, основанное на объединении вкладов и распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнеров в целях решения государственных и общественно значимых задач, осуществляемое путем реализации инвестиционных проектов в отношении объектов, находящихся в сфере публичного интереса и контроля» [3, с. 3].

Важно отметить, что доминирующая точка зрения на природу государственно-частного партнерства относит соглашение о ГЧП к частноправовым договорам. Эта позиция отражена в трудах таких авторов, как В. Ф. Попондопуло [4, с. 167], Д. В. Качкина и Р. Р. Репина [5, с. 148], Д. А. Самоволова [6, с. 22] и др.

Согласно определению Министерства экономического развития Российской Федерации «ГЧП – один из способов развития общественной инфраструктуры, основанный на долгосрочном взаимодействии государства и бизнеса, при котором частная сторона участвует не только в проектировании, финансировании, строительстве или реконструкции объекта инфраструктуры, но и в его последующей эксплуатации (предоставление услуг на созданном объекте) и (или) техническом обслуживании»⁴.

Основываясь на этом определении, ГЧП (в рамках настоящего исследования) представляет собой договорные отношения между частным инвестором и государством, которые включают многоэтапное создание добавленной стоимости соответствующего проекта. Среди таких этапов можно выделить планирование, разработку проекта, строительство, управление, эксплуатацию и техническое обслуживание, а также капитальный ремонт, реконструкцию или демонтаж.

⁴ Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Лучшие практики // Министерство экономического развития Российской Федерации. 2018. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/cd482f73c03b658fa97a2d844c7e39d9/metodic2018.pdf> (дата обращения: 02.03.2023).

Объединение этапов при реализации проектов ГЧП является существенным отличием от других форм сотрудничества государства с частным сектором (например, государственных закупок, регулируемых Законом о контрактной системе⁵), где некоторые права контроля остаются у публичного партнера [7, с. 809], при этом частный инвестор сохраняет за собой определенную свободу действий для получения стабильного финансового потока.

Стоит упомянуть одну из форм «квази-ГЧП» – контракт жизненного цикла⁶, применение которого регулируется нормами Закона о контрактной системе при использовании в ограниченных случаях⁷. Отметим, что механизмы контроля реализации контрактов жизненного цикла, предусмотренные Законом о контрактной системе, снижают риски недобросовестного поведения сторон за счет повышения прозрачности проводимых процедур и свободного доступа к документации, связанной с исполнением контрактов (сами контракты, дополнительные соглашения, акты приемки выполненных работ, сведения об оплате работ, о применяемых штрафах и т. п.).

Риски, связанные с неудачным выбором при заключении контракта партнера либо невозможностью заключения контрактов в силу различных обстоятельств (от отсутствия поданных заявок до уклонения или отказа от заключения контракта) с использованием открытых конкурентных процедур, установленных Законом о контрактной системе, ложатся на сторону государственного сектора. В ГЧП, где существует соглашение между частной организацией и заказчиком, частный партнер берет на себя значительную часть коммерческого риска. Это вызвано получением доходов, не способных покрыть совершенные затраты (затраты на инвестиционной стадии создания объекта ГЧП, должны рефинансироваться в течение длительного периода времени), в то время как защитные механизмы, предусмотренные соглашением, снижающие коммерческие риски для частной организации, не всегда способствуют получению расчетного фиксированного или минимально допустимого потока денежных доходов.

Статьей 12 Закона о СГЧП/СМЧП и статьей 10 Закона о КС определены существенные условия, которые необходимо включать в соглашение о реализации ГЧП. Однако количество непредвиденных обстоятельств, регулируемых соответствующим соглашением, зависит от региональных особенностей и уровня квалификации специалистов. Следовательно, даже если коммерческий риск может быть зафиксирован в соглашении, зачастую отсутствуют надлежащие механизмы обеспечения, соблюдения или включения таких положений и зависит от переговорных возможностей участников соглашения, которые могут быть ограничены. В целом такие вопросы, как распределение рисков, управление рисками и, следовательно, повторные переговоры, являются основными инструментами для успешного использования ГЧП.

Государство прежде всего заинтересовано в привлечении дополнительного капитала для максимально эффективного решения социальных задач, а также в привлечении компетентных управленцев и технических ресурсов, которые необходимы для надлежащего управления технологически сложной инфраструктурой, например, водоснабжением, канализованием сточных вод, энергоснабжением и дорожным автохозяйством.

Что касается административного уровня, поставленные цели в отношении ГЧП могут различаться. Предполагаемые выгоды, получаемые в долгосрочной перспективе, влекут за собой связанные с ГЧП ограничения государственного вмешательства и повышенный контроль со стороны общественности. Государство как публичный партнер взаимодействует с новы-

⁵ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собр. законодательства РФ. 2013. № 14, ст. 1652.

⁶ См. подп. 8.1 п. 1 ст. 3 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собр. законодательства РФ. 2013. № 14, ст. 1652.

⁷ Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла» // Собр. законодательства РФ. 09.12.2013. № 49 (часть VII), ст. 6430.

ми потенциальными партнерами на основе правовых норм, регулирующих реализацию ГЧП, и общественностью, которая заинтересована в соответствующем проекте⁸. Следствием этого может быть увеличение рабочей нагрузки на административный аппарат и необходимость дальнейшего обучения специалистов, осуществляющих реализацию ГЧП, что, в частности, для административных органов небольших муниципальных образований является проблемой. Эта проблема становится весьма заметной при потенциальном недобросовестном поведении, поскольку сложности, сопровождающие реализацию ГЧП, могут спровоцировать отдельных государственных или муниципальных служащих совершить противозаконные или оппортунистические действия.

С другой стороны, частный инвестор ГЧП как коммерческая организация заинтересован в получении прибыли (п. 1 ст. 50 ГК РФ)⁹. Однако частный партнер зачастую ориентирован не только на получение максимально возможной прибыли от конкретных проектов, но и на долгосрочные стратегические цели: полученный опыт и знания в одной сфере в качестве партнера по ГЧП могут увеличить вероятность победы в будущих конкурсах на проекты ГЧП в других сферах, что пробуждает частный интерес инвесторов.

Частный интерес и недобросовестное поведение в ГЧП

«Интерес» как категория является основной мотивацией деятельности людей и рассматривается как комплексное понятие, лежащее на стыке философии, социологии, психологии юриспруденции, экономики и других наук.

Само понятие «интереса» является одним из основ гражданского права – граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе (ссылка на п. 2 ст. 1 Гражданского кодекса).

Универсальную формулу по разграничению частного и публичного интереса, не утратившую своей актуальности, предложил выдающийся юрист Римской империи Ульпиан: «Публичное право, которое (относится) к положению Римского государства, частное, которое (относится) к пользе отдельных лиц; существует полезное в общественном отношении и полезное в частном отношении». [8, с. 83].

Однако крайностью будет противопоставлять публичные и частные интересы [9, с. 7], равно как и полагать что публичные интересы есть сумма частных интересов [10, с. 22]. Наиболее оптимальной, по нашему мнению, формулой взаимодействия частных интересов, определяющих публичный интерес, будет состояние, предложенное нобелевским лауреатом в области экономики Джоном Форбсом Нэшем, известное как «равновесие Нэша» (Nash equilibrium) – состояние, при котором акторы не способны улучшить свое индивидуальное состояние больше, чем их общее состояние [11, с. 170], таким образом, качественное изменение частного интереса отдельного лица будет возможно только в случае качественного изменения интересов всех лиц, составляющих публичный интерес.

Нарушение равновесия ведет к возникновению недобросовестного поведения.

Довольно широкий круг действий применительно к ГЧП можно классифицировать как «недобросовестное поведение», которое провоцирует возникновение «коррупции». В связи с этим представляют интерес политические и социально-экономические взгляды на эту тему. В качестве детерминирующего фактора в определении таких действий можно выделить действия,

⁸ Информационный час Правительства Новосибирской области: О промежуточных итогах реализации соглашений государственно-частного партнерства (концессий) на территории Новосибирской области и о текущем состоянии строительства объектов // Законодательное собрание Новосибирской области. 2022. URL: <https://zsnso.ru/protokol-25-sessii-zakonodatelnogo-sobraniya-novosibirskoy-oblasti-7-sozyva> (дата обращения: 02.03.2023).

⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Рос. газета. 1994. 8 дек.

направленные на использование властных полномочий для получения личной выгоды государственными чиновниками или другими лицами.

Подразумевается, что существует общественное согласие относительно приемлемого набора действий и четкое понимание того, с чего начинается злоупотребление властью или присвоенными полномочиями. Это определение охватывает широкий круг действий, независимо от вопроса о том, подлежит ли отдельное деяние судебному преследованию в конкретном контексте или нет. Таким образом, даже если какое-либо конкретное действие, например, искажение информации о предмете реализации ГЧП в пользу организации, с которой может быть связано государственное должностное лицо, является условно приемлемым, но оно вызывает негативные последствия, связанные с коррупцией, О. И Уильямсон называет подобные действия, направленные на достижение собственных интересов, оппортунизмом [12, с. 47]. Соответственно, подобные оппортунистические, непроступные действия также можно квалифицировать как коррупцию, если они приводят к неэффективной оценке потенциальных рисков для одной из сторон, ограничению конкуренции при отборе предложений, ненадлежащего предоставления услуг или повышению затрат для государственного сектора.

Основываясь на выводах из теории принципала-агента [13, с. 110], при заключении соглашений о реализации ГЧП уязвимость для недобросовестного поведения может быть основана на трех характеристиках: (1) очень неполное и в некоторой степени произвольно заключенное соглашение с высокими транзакционными издержками, (2) многоуровневые характеристики внедрения и исполнения, затрудняющие построение причинно-следственных связей между событием и последующей реакцией, (3) а также лежащее в основе многоэтапное исполнение соглашения или так называемая концепция жизненного цикла. Эта уязвимость может проявляться в самом недобросовестном поведении или приводить к нему.

Стоит отметить, что в исследовании Е. А. Чибисовой [14, с. 22] выявлена закономерность высоких рисков недобросовестного поведения со стороны частного партнера с низкой квалификацией сотрудников публичного партнера, занимающихся реализацией соглашения, но эта закономерность прослеживается только в странах со средним и низким уровнями дохода. Для стран с сильной экономикой и развитой инфраструктурой подобные риски отсутствуют.

Основное предположение заключается в том, что у частной стороны есть стимул подкупить государственного служащего (а не наоборот). В то время как решение о создании партнерства с частным сектором носит политический характер (предварительное решение о заключении соглашения о реализации ГЧП), сам процесс реализации и их исполнения регулируется законодательством (до и после создания объекта соглашения). Стремление обойти законодательные ограничения будет целью всякий раз, когда частная организация пытается встроиться в систему создаваемого ГЧП, поскольку государство делегирует свои права на обслуживание рынка, которые зачастую являются монополией. Оппортунистическое и, как следствие, коррупционное поведение вероятно также и после завершения проекта или на стадии его обслуживания для получения преимуществ при продлении соглашения или повторных переговоров.

Для частной организации доход образуется из финансов, генерируемых проектом, это может быть возмещение части инвестиционных расходов государственным сектором, плата за пользование либо обслуживание, а также возмещение недополученных доходов, но возможен и смешанный подход. Затраты, в свою очередь, зависят от вида ГЧП, объекта соглашения и включают в себя расходы на создание объекта или его модернизацию, обслуживание, проведение капитального ремонта и иные транзакционные издержки. К возможным дополнительным расходам стоит отнести расходы от обнаружения недобросовестного поведения (например, штрафы или репутационные риски). Увеличение дохода возможно также при недостаточном инвестировании и, как следствие, снижении стандартов качества обслуживания и завышения цен для конечного потребителя.

Трансакционные издержки

По определению, данному В. В. Радаевым, «трансакционные издержки представляют собой издержки, связанные с входом на рынок и выходом с рынка, доступа к ресурсам, передачей, спецификацией и защитой прав собственности, заключением и обслуживанием деловых отношений» [15, с. 5].

Отсутствие полной информации о предмете соглашения приводит к неполному пониманию своих обязанностей частным партнером. Физическая природа соглашения, которое рассчитано на несколько лет, неопределенность в отношении будущих доходов, а также вероятность конкретных внешних «шоков» остаются неясными на момент заключения соглашения. Даже если условные оговорки могут быть применены, их использование накладывает определенные требования – возможная реализация событий должна быть предвидена, описана и проверена, на практике предусмотренные соглашением требования зачастую нелегко выполнить. Все меры, предпринятые одной или обеими сторонами соглашения для преодоления этой неопределенности, приводят к трансакционным издержкам [16, с. 20]. Таким образом, трансакционные издержки – это все затраты, возникающие при реализации соглашений, на всех этапах их реализации, включая затраты на информацию и влияние на органы надзора за выполнением соглашения, либо самостоятельное использование функций надзора за выполнением соглашений (например, осуществление строительного контроля аффилированными с частным партнером организациями). Эти расходы увеличивают общие расходы по сделке. На фоне подобных отрицательных результатов и возникновения финансовых рисков, перекладываемых на публичного партнера, реализация соглашения о ГЧП начинает подменять собой государственные закупки [17, с. 3].

Многоэтапность

Законодателем хорошо проработан механизм проведения отбора предложений для реализации проектов ГЧП, однако стадия после заключения соглашения о реализации освещена не так тщательно, также не рассматриваются возможные проблемы, которые могут возникнуть из-за отличительной особенности ГЧП – множественными этапами реализации.

На первом этапе, до принятия решения о реализации ГЧП, недобросовестное поведение может привести к решению о реализации проекта в области экономики с более высоким потенциалом доходности, тем самым спровоцировать нерациональное использование ресурсов при решении социальных вопросов [18, с. 351]. Такое поведение на первом этапе процесса реализации ГЧП для частного партнера характеризуется высоким риском при невысокой вероятности положительного результата. В силу сложности процедур конкурсного отбора партнеров для реализации проектов ГЧП, даже при успешном влиянии на политическое решение, отсутствует уверенность в том, что реализовывать проект будет организация-инициатор недобросовестного поведения.

Как указано выше, на всех этапах реализации ГЧП администрация является стороной, принимающей решения, внедряющей ГЧП и управляющая им, и, следовательно, повышается риск возникновения коррупции. Коррупционное поведение может иметь место на этом этапе независимо от наличия коррупции на предыдущем этапе, даже возможен усиливающий эффект: как только частная организация предприняла недобросовестные усилия, чтобы превратить конкретный проект в ГЧП, искаженное понимание «заниженных/завышенных издержек» может привести к противозаконным действиям на этапе рассмотрения предложения.

Законодателем предусмотрены определенные процедуры, которые делают невозможным обход существующих законов о защите конкуренции при реализации ГЧП. Администрация обязана при рассмотрении предложений о реализации ГЧП провести конкурсные процедуры и запросить предложения у неопределенного круга лиц.

Для всех организаций, планирующих принять участие в конкурсных процедурах, этот этап представляет особый интерес, так как характеризуется не только высоким риском, но и информацией о предстоящих потенциальных затратах, результат на этом этапе также остается ненадежным. Поиск полной, выходящей за рамки конкурсной документации, информации о планируемом проекте ложится в основу подготовки самого предложения и предоставления достаточных аргументов для определения соответствия заявленным требованиям. Частное предприятие также может влиять на детали заключения соглашения – важнейший аспект, который имеет непосредственное отношение к долгосрочному сотрудничеству и рентабельности инвестиций, а также к качеству и количеству услуг.

На этапе исполнения ГЧП, после заключения соглашения, в частности, длительный срок действия соглашения также может провоцировать возникновение коррупции. Частный партнер может недоинвестировать в объект соглашения или обслуживать объект соглашения ненадлежащим образом, с пользователей могут взиматься завышенные цены или предоставляться услуги низкого качества. Это может иметь особое значение при пересмотре условий соглашения, что происходит после внесения инвестиций в создание объекта соглашения и перехода к этапу обслуживания объекта соглашения. Коррупция на этом этапе может покрывать неудовлетворительные результаты уже выполненных работ, так что возможное успешное продление срока действия соглашения может обеспечить высокую рентабельность инвестиций, поскольку можно ожидать, что денежный поток от проекта будет сверхприбыльным, если условия частного партнера будут приняты публичным партнером.

Вероятность коррупции возрастает при длительном сотрудничестве, так как лучше зная партнера, будучи связанным доверием, повышается вероятность коррупционного поведения. Кроме того, на данном этапе можно ожидать возникновения коррупционных рисков для принудительного пересмотра условий соглашения в пользу частного партнера в течение срока действия соглашения, например, с целью повышения тарифных ставок или снижения стандартов качества.

Заключение и рекомендации

Таким образом, недобросовестное поведение возможно с обеих сторон соглашения о реализации ГЧП. Интерес частного партнера заключается в минимизации собственных расходов и повышении прибыли за счет делегирования части рисков на публичную сторону, равно как и перспектива дальнейшего сотрудничества в рамках действующего или потенциальных проектов. Для публичной стороны важна, прежде всего, предсказуемость контрагента, его репутация и опыт, что способствует минимизации политических рисков, порой в ущерб рациональному использованию инвестиций и ограничению нормальной конкуренции.

Также на эффективность при реализации ГЧП могут повлиять проблемы управления, которые могут возникнуть до или после заключения соглашения о реализации ГЧП. Во-первых, общая эффективность проекта снижается, по крайней мере после того, как появляется коррупция: предполагаемое повышение экономической эффективности ГЧП само по себе затруднительно, поскольку его практически невозможно оценить заранее. Следствием может быть увеличение транзакционных издержек для частного партнера с последующим перераспределением их на публичного партнера или снижение соотношения цены и качества проекта, что, в свою очередь, приведет к тому, что конкретный проект будет реализован более эффективно в рамках соглашения о ГЧП, чем посредством традиционных государственных закупок. Недобросовестное поведение способствует снижению преимуществ реализации проекта посредством ГЧП и приводит к увеличению затрат по сравнению с традиционными государственными закупками.

Во-вторых, ограничение конкуренции: если частный партнер вследствие недобросовестного поведения исказил конкурсные процедуры, в последующем он своими действиями спо-

способен влиять на формирование цены и искажать цены, сложившиеся под влиянием рынка, создавая классическую монополию. Таким образом, недобросовестное поведение может превратить неэффективного участника конкурсных процедур в победителя. В зависимости от деталей схемы ГЧП эта неэффективность может привести не только к дополнительным затратам для публичного партнера или неоптимальным ценам для потребителей, но и к неэффективности предоставления услуг.

Наконец, коррупция наносит ущерб государственному сектору, потому что только публичный партнер связан социальными обязательствами, которые не распространяются на частную организацию, что так же может нанести ущерб общественным интересам и подорвать доверие к государству.

Можно выделить несколько направлений, способных справиться с проблемами управления, в частности, правильное сочетание контроля за действиями участников, как потенциальных, на этапе принятия решений и проведении конкурсных процедур, так и сторон соглашения о реализации ГЧП и принятия соответствующих мер на всех этапах реализации.

Повышение прозрачности проводимых процедур, независимо от того, обеспечивается ли оно благодаря изменениям в правовой базе, в технических средствах (например, специализированные порталы с возможностью отражения действий на всех этапах реализации, наподобие портала государственных закупок <https://zakupki.gov.ru/>) или благодаря вниманию общественности.

Повышение профессиональных навыков специалистов государственной администрации, отвечающих за подготовку, заключение и реализацию ГЧП.

Сокращение решений, принимаемых государственными заказчиками самостоятельно, за счет более широкого использования централизованно определяемых принципов определения условий заключаемых соглашений также может снизить коррупцию.

В целом особый дисбаланс в сторону преобладания частных интересов можно рассматривать как неотъемлемую часть системы ГЧП, и поэтому его нелегко устранить. Таким образом, предлагаемые в статье меры, направленные на снижение риска возникновения недобросовестного поведения при реализации проектов ГЧП, способны значительно увеличить дополнительные расходы частного партнера, связанные с обнаружением подобного поведения. Повышение прозрачности проводимых процедур, изменение параметров принятия решений отдельными лицами, документальная фиксация каждого действия и широкое общественное внимание способны также значительно снизить оппортунистическое поведение со стороны публичного партнера.

Список литературы

1. **Абрамова М. А., Алексеев А. И., Андрианов В. Д. [и др.]** Российская социально-экономическая система: реалии и векторы развития. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2021. 596 с. С. 254.
2. **Милосердов Н. А.** Публичные интересы в праве: понятие и содержание // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16, № 10 (131). С. 202–211.
3. **Белицкая А. В.** Правовое регулирование государственно-частного партнерства. М.: Статут, 2012. 190 с.
4. **Попондопуло В. Ф.** Правовой режим предпринимательства. СПб.: Санкт-Петербургский гос. ун-т, 1994. 208 с.
5. **Качкин Д. В., Репин Р. Р.** Соглашение о государственно-частном партнерстве как гражданско-правовой договор // Закон. 2015. № 10. С. 147–156.
6. **Самоловов Д. А.** Соглашение о государственно-частном партнерстве как гражданско-правовой договор // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 8. С. 21–30.

7. **Schomaker R. M.** Conceptualizing Corruption in Public Private Partnerships // *Public Organization Review*. 2020. № 20. P. 807–820.
8. Дигесты Юстиниана / Пер. с лат.; отв. ред. Л. Л. Кофанов. 2-е изд., испр. М.: Статут, 2008. Т. 1. С. 83.
9. **Шершеневич Г. Ф.** Понятие о гражданском праве. Казань, 1898. С. 7.
10. **Тотьев К. Ю.** Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // *Государство и право*. 2002. № 9. С. 22.
11. **Coleman J.** A Rational Choice Perspective on Economic Sociology // Smelser N., Swedberg R. (eds.). *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press, 1994. P. 166–180.
12. **Williamson O. E.** *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets and Relational Contracting*. New York: Free Press, 1985. 450 p.
13. **Земцова Л. В.** Институциональная экономика: Учеб. пособие. Томск: Эль Контент, Том. гос. ун-т систем управления и радиоэлектроники, 2012. 168 с.
14. **Чибисова Е. И.** Государственно-частное партнерство как элемент построения частноправовой системы взаимодействия публичного и частного субъектов с использованием современных подходов в условиях цифровизации // *Юрист*. 2022. № 8. С. 15–23.
15. **Радаев В. В.** Российский бизнес: структура транзакционных издержек // *Общественные науки и современность*. 1999. № 6. С. 5–19.
16. **Dudkin G., Valila T.** Transaction costs in public private partnerships: A first look at the evidence // *European Investment Bank Economic and Financial Report*. 2005. № 3. P. 1–44.
17. **Васянина Е. Л.** Проблемы государственного управления экономикой в современных условиях // *Финансовое право*. 2021. № 2. С. 3–6.
18. **Liu C., Mikesell J. L.** The impact of public officials' corruption on the size and allocation of U.S. state spending // *Public Administration Review*. 2014. № 74 (3). P. 346–359.

References

1. **Abramova M. A., Alekseev A. I., Andrianov V. D., et al.** Rossiiskaya sotsial'no-ekonomicheskaya sistema: realii i vektory razvitiya [The socio-economic system of the Russian Federation: realities and vectors of development]. 4th ed. Moscow, INFRA-M publ., 2021, p. 254. (in Russ.)
2. **Miloserdov N. A.** Public interests in law: concept and content. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, 2021, vol. 16, no. 10 (131), pp. 202–211. (in Russ.)
3. **Belitskaya A. V.** Legal regulation of public-private partnership. Moscow, Statute publ., 2012, 190 p. (in Russ.)
4. **Popondopulo V. F.** The legal regime of entrepreneurship. St. Petersburg, St. Petersburg State University publ., 1994, 208 p. (in Russ.)
5. **Kachkin D. V., Repin R. R.** Agreement on public-private partnership as a civil contract. *Zakon*, 2015, no. 10, pp. 147–156. (in Russ.)
6. **Samolovov D. A.** Agreement on public-private partnership as a civil contract. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii*, 2015, no. 8, pp. 21–30. (in Russ.)
7. **Schomaker R. M.** Conceptualizing Corruption in Public Private Partnerships. *Public Organization Review*, 2020, no. 20, pp. 807–820.
8. Digesty Yustiniana / Transl. from lat.; ed. L. L. Kofanov. 2nd ed. Moscow, Statut publ., 2008, vol. 1, p. 83.
9. **Shershenevich G. F.** Ponyatie o grazhdanskom prave. Kazan', 1898. P. 7.
10. **Tot'ev K. Yu.** Publichnyi interes v pravovoi doktrine i zakonodatel'stve. *Gosudarstvo i pravo*, 2002, № 9, p. 22.

11. **Coleman J.** A Rational Choice Perspective on Economic Sociology. In: *Smelser N., Swedberg R. (eds.). The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, Princeton University Press, 1994, pp. 166–180.
12. **Williamson O. E.** The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets and Relational Contracting. New York, Free Press, 1985, 450 p.
13. **Zemtsova L. V.** Institutional economics. Textbook. Tomsk, El Content, Tomsk State University of Control Systems and Radioelectronics, 2012, 168 p. (in Russ.)
14. **Chibisova E. I.** Public-private partnership as an element of building a private-law system of interaction between public and private entities using modern approaches in the conditions of digitalization. *Yurist*, 2022, no. 8, pp. 15–23. (in Russ.)
15. **Radaev V. V.** Russian business: the structure of transaction costs. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, 1999, no. 6, pp. 5–19. (in Russ.)
16. **Dudkin G., Valila T.** Transaction costs in public private partnerships: A first look at the evidence. *European Investment Bank Economic and Financial Report*, 2005, no. 3, pp. 1–44.
17. **Vasyanina E. L.** Problems of state management of the economy in modern conditions. *Finansovoe pravo*, 2021, no. 2, pp. 3–6. (in Russ.)
18. **Liu C., Mikesell J. L.** The impact of public officials' corruption on the size and allocation of U.S. state spending. *Public Administration Review*, 2014, no. 74 (3), pp. 346–359.

Сведения об авторе

Агапеев Петр Александрович, аспирант Новосибирского государственного университета экономики и управления

Information about the Author

Petr A. Agapeev, Graduate Student, Novosibirsk State University of Economics and Management, Novosibirsk, Russia

Статья поступила в редакцию 18.06.2023;
одобрена после рецензирования 04.07.2023; принята к публикации 03.11.2023

The article was submitted 18.06.2023;
approved after reviewing 04.07.2023; accepted for publication 03.11.2023

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

Уважаемые авторы!

Журнал «Юридическая наука и практика» (ISSN 2542-0410) выпускается Институтом философии и права Новосибирского государственного университета и распространяется по подписке (подписной индекс в каталоге «Пресса России» – 11231).

В журнале публикуются материалы, соответствующие основным рубрикам: теоретико-исторические правовые науки, публично-правовые (государственно-правовые) науки. Статьи иностранных авторов, выполненные на иностранных языках, публикуются по согласованию с автором в переводе на русский язык.

Недопустимо представление в редакцию ранее опубликованных статей, а также рукописей, скомпилированных из цитат и пересказов ранее опубликованных научных работ. Автор несет ответственность за присутствие в представляемом материале любых форм заимствования. В случае обнаружения не согласующегося с законодательством об авторском праве и смежных правах заимствования материал безусловно отклоняется; дальнейшее сотрудничество журнала с автором прекращается.

Решение редакционной коллегии о принятии статьи к печати или об отклонении сообщается авторам по электронной почте.

Возвращение рукописи на доработку не означает, что статья принята к печати. Доработанный вариант необходимо прислать в редакцию вместе с ее начальной версией, рецензией ответом на замечания рецензента не позднее двух месяцев со дня его отсылки. В противном случае первоначальная дата поступления статьи при публикации не указывается.

После выхода журнала бесплатные (так называемые авторские) номера не предоставляются. Авторы самостоятельно приобретают журнал по розничной цене. Иногородним авторам возможна высылка журнала наложенным платежом по индивидуальной договоренности.

Правила оформления рукописи

Авторы представляют материалы объемом: статьи – 1 п. л., научного сообщения – 0,5 п. л., а рецензии – одной трети печатного листа на русском языке. Текст должен быть набран одним и тем же шрифтом – Times New Roman, высота шрифта – 14 пунктов, в формате Word, межстрочный интервал 1,5. Абзацный отступ – 1,25 см. Все страницы рукописи должны быть пронумерованы. Публикации, превышающие указанный объем, допускаются к рассмотрению только по согласованию с редакцией.

В тексте статьи указывается индекс УДК¹.

ФИО автора, место работы, адрес должны быть указаны на русском и английском языках.

К материалу должны прилагаться аннотация рукописи, ключевые слова, список литературы на русском и английском языках. Объем аннотации: 1000–1500 знаков с пробелами.

При несоблюдении этого требования редколлегия оставляет за собой право вернуть представленный материал автору без рассмотрения.

Библиографические ссылки: в тексте в квадратных скобках указываются номер источника, указанного в Списке литературы, номер страницы источника (для монографий и периодических изданий). Например: [12, с. 37].

В конце статьи помещается список литературы в порядке цитирования. Библиографическое описание публикации включает: фамилии и инициалы авторов (всех, независимо от их числа), полное название работы, город, название издательства или издающей организации, год

¹ См. онлайн-справочник УДК: <http://teacode.com/online/udc/34/34.html>

издания, том (для многотомных изданий), номер, выпуск (для периодических изданий), объем публикации (количество страниц – для монографии, первая и последняя страницы – для статьи). *Ссылки на архивные документы оформляются в виде сноски (текст сноски располагается внизу страницы).*

В конце статьи авторы могут поместить список использованных обозначений и сокращений.

В рукописи статьи на последней странице необходимо указать следующие сведения:

- фамилия, имя, отчество (*полностью*);
- полное наименование организации – основного места работы, город, страна;
- занимаемая должность;
- ученая степень и звание (если есть);
- воинское или специальное звание (если есть);
- e-mail, ORCID (*обязательно*), SPIN и т. п. (если есть), номер мобильного, рабочего и / или домашнего телефона (*данная информация необходима для оперативного взаимодействия редколлегии с автором*).

Образец оформления рукописи

УДК 341.9

Европейское право

Иван Иванович Иванов

Новосибирский государственный университет

Новосибирск, Россия

ivan@mail.ru, <https://orcid.org/xxxx-xxxx-xxxx-xxxx>

Аннотация

Ключевые слова

Благодарности (если есть)

European Law

Ivan I. Ivanov

Novosibirsk State University

Novosibirsk, Russian Federation

ivan@mail.ru, <https://orcid.org/xxxx-xxxx-xxxx-xxxx>

Abstract

Keywords

Acknowledgements

Основной текст статьи

Список литературы / References

1. **Гладышев С. И.** Исполнительное производство в английском и российском праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 28 с.
2. **Gladyshev S. I.** Enforcement proceedings in the English and Russian law. Abstract of dis. ... Cand. of Sciences (Law). Moscow, 2001, 28 p. (in Russ.)

3. **Проскурин С. Г.** Эволюция права в семиотическом аспекте // Вестн. НГУ. Серия: Право. 2008. Т. 4, № 2. С. 11–18.
4. **Proskurin S. G.** Evolution of Law in semiotic aspect. *Vestnik of Novosibirsk State University. Series: Law*, 2008, vol. 4, no. 2, pp. 11–18. (in Russ.)

Информация об авторе / Information about the Author

Иванов Иван Иванович, кандидат юридических наук, доцент

Ivan I. Ivanov, Candidate of Sciences (Law), Associate Professor

WoS Researcher ID

Scopus Researcher ID

SPIN

Тел.: +7-111-111-11-11

Передавая рукопись статьи (произведение) в редколлегию журнала, автор тем самым предоставляет ей право использования передаваемых материалов в составе журнала следующими способами: обнародование, воспроизведение, распространение, доведение произведения до всеобщего сведения путем размещения в сети Интернет, публичный показ, а также перевод на иностранные языки, включая те же действия относительно переведенного произведения, на территории всех государств, где произведение подлежит правовой охране.

Адрес редакционной коллегии

Институт философии и права
Новосибирского государственного университета
ул. Пирогова, 1, Новосибирск, 639990, Россия

Тел.: +7 (383) 266 73 79

E-mail: jurisprudence@mail.nsu.ru