

ISSN 2658-7602 (print)

ISSN 2658-7610 (online)



# СИБИРСКОЕ ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБОЗРЕНИЕ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

---

**SIBERIAN LAW REVIEW**  
**SCIENTIFIC JOURNAL**

Том 22 № 1

2025

Vol 22 No 1

- О ДОСТОВЕРНОСТИ И НОВИЗНЕ НЕКОТОРЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ СОВРЕМЕННЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ РАЗВИТИЯ НАУЧНЫХ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ УСМОТРЕНИИ И ПОЛИЦЕЙСКОМ ПРАВЕ
- ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ КОДИФИКАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
- СТРАТЕГИЯ БОРЬБЫ С КИБЕРПРЕСТУПНОСТЬЮ: ДОЛЖНОЕ И СУЩЕЕ



# СИБИРСКОЕ ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБОЗРЕНИЕ

Том 22 · № 1

• 2025 •

Vol. 22 · No. 1

## SIBERIAN LAW REVIEW

DOI: 10.19073/2658-7602

**Учредитель и издатель:**

частное образовательное учреждение высшего образования  
«Сибирский юридический университет»

**Адрес издателя и редакции:**

ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Россия  
Телефон: (3812) 37-68-55. E-mail: nauka@siblu.ru

© Редакция научного журнала  
«Сибирское юридическое обозрение», 2025

**Founder and publisher:**

private educational institution of higher education  
“Siberian Law University”

**Address of the publisher and the editorial office:**

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia  
Phone: (3812) 37-68-55. E-mail: nauka@siblu.ru

© The editorial board of the scientific journal  
“Siberian Law Review”, 2025

Журнал включен в:

- Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук;
- Категорию 1 (К 1) журналов, входящих в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук;
- базу данных «Российский индекс научного цитирования»;
- каталог Ulrich’s Periodicals Directory – авторитетную базу данных, которая содержит библиографическую информацию о научных периодических изданиях мира;
- Directory of Open Access Journals (DOAJ) – ведущую международную базу журналов открытого доступа;
- электронный периодический справочник «Система ГАРАНТ»;
- научную электронную библиотеку «КиберЛенинка» и др.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 1 Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» настоящий журнал знаком информационной продукции не маркируется.

The journal is included in:

- the List of peer-reviewed scientific journals, in which the main scientific results of dissertations for the degrees of candidate of sciences and doctor of sciences must be published;
- Category 1 (K 1) of the list of peer-reviewed scientific journals, in which the main scientific results of dissertations for the degrees of candidate of sciences and doctor of science must be published;
- the database “Russian science citation index”;
- Ulrich’s Periodicals Directory is an authoritative database that contains bibliographic information about scientific periodicals of the world;
- Directory of Open Access Journals (DOAJ) – a community-curated online directory that indexes and provides access to high quality, open access, peer-reviewed journals;
- legal information database “GARANT System”;
- scientific electronic library “CyberLeninka” and others.



Контент доступен под лицензией Creative Commons Attribution 4.0 License.  
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 License.

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

### Председатель редакционной коллегии – главный редактор

**Соловей Юрий Петрович** – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация);

### Заместитель главного редактора

**Караманукян Давид Тонисевич** – кандидат юридических наук, доцент (Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация);

### Ответственный секретарь

**Агеева Алена Викторовна** – кандидат юридических наук (Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация);

**Бабурин Василий Васильевич** – доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации (Омская академия МВД России, Омск, Российская Федерация);

**Бекетов Олег Иванович** – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Омская академия МВД России, Омск, Российская Федерация);

**Гатт Лусилла** – профессор частного права (Университет Неаполя им. Сестры Орсолы Бенинкасой, Неаполь, Итальянская Республика);

**Герасименко Юрий Васильевич** – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Омской области, Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация);

**Гришковец Алексей Алексеевич** – доктор юридических наук, профессор (Институт государства и права Российской академии наук, Москва, Российская Федерация);

**Гундур Раджив** – доктор философии в области криминологии (PhD in Criminology) (Университет Флиндерс, Аделаида, Содружество Австралии);

**Деришев Юрий Владимирович** – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация);

**Кархалев Денис Николаевич** – доктор юридических наук (Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация);

**Кодан Сергей Владимирович** – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева, Екатеринбург, Российская Федерация);

**Кожевина Марина Анатольевна** – доктор юридических наук, кандидат исторических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации (Омская академия МВД России, Омск, Российская Федерация);

**Кононов Павел Иванович** – доктор юридических наук, профессор (Второй арбитражный апелляционный суд г. Кирова, Киров, Российская Федерация);

**Коэн-Альмагор Рафаэль** – профессор, доктор философии в области политики (Университет Халла, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии);

**Кузьмина Ирина Дмитриевна** – доктор юридических наук, доцент (Сибирский федеральный университет, Красноярск, Российская Федерация);

**Луговик Виктор Федорович** – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Омская академия МВД России, Омск, Российская Федерация);

**Мэггс Питер Б.** – профессор-исследователь (Юридический колледж Университета Иллинойса, Шампейн, Иллинойс, Соединенные Штаты Америки);

**Мюллер Амрей** – доктор юридических наук, доцент (Юридическая школа Сазерленда UCD, Дублин, Республика Ирландия);

**Озунгур Фахри** – доктор философии в области права, семьи, бизнеса (Университет Мерсин, Мерсин, Турецкая Республика);

**Паризи Франческо** – профессор права (Университет Миннесоты, Миннеаполис, Миннесота, Соединенные Штаты Америки), профессор экономики (Болонский университет, Болонья, Итальянская Республика);

**Пфандер Джеймс Э.** – профессор права (Юридическая школа Северо-Западного Притцкера, Чикаго, Иллинойс, Соединенные Штаты Америки);

**Пьеткевич Михал** – доктор философии в области права (Варминьско-Мазурский университет, Ольштын, Республика Польша);

**Руда-Гонсалес Альберт** – доцент в области частного права (Университет Жироны, Жирона, Королевство Испания);

**Торнхилл Кристофер** – профессор права (Бирмингемский университет, Бирмингем, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии);

**Хамедов Иса Ахлиманович** – доктор юридических наук, профессор, имеет дипломатический ранг (Университет мировой экономики и дипломатии МИД Республики Узбекистан, Ташкент, Республика Узбекистан);

**Хоссейн Мд Саззад** – доктор философии в области защиты прав человека (Азиатско-Тихоокеанский университет, Дакка, Народная Республика Бангладеш);

**Цуканов Николай Николаевич** – доктор юридических наук, доцент (Сибирский юридический институт МВД России, Красноярск, Российская Федерация);

**Чен Джеймс Мин** – профессор права (Юридический колледж Университета штата Мичиган, Ист-Лансинг, Мичиган, Соединенные Штаты Америки);

**Черников Валерий Васильевич** – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского, Нижний Новгород, Российская Федерация);

**Шарапов Роман Дмитриевич** – доктор юридических наук, профессор (Университет прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербург, Российская Федерация).

# SIBERIAN LAW REVIEW

Scientific journal

Volume 22, no. 1

2025

Published since 2004  
Published four times a year

Previous titles of the journal:

“Vestnik of the Omsk Law Institute” ISSN 2222-856X (2004 – first half of 2012);  
“Vestnik of the Omsk Law Academy” ISSN 2306-1340 (print), 2410-8812 (online)  
(second half of 2012 – first half of 2019)

## EDITORIAL BOARD

### **The Chairman of the Editorial Board – Editor-in-Chief**

**Yury P. Solovey** – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation;

### **Deputy Editor-in-chief**

**David T. Karamanukyan** – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation;

### **Executive Secretary**

**Alena V. Ageeva** – Candidate of Legal Sciences, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation;

**Vasilii V. Baburin** – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Worker of Higher School of the Russian Federation, Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia, Omsk, Russian Federation;

**Oleg I. Beketov** – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia, Omsk, Russian Federation;

**James Ming Chen** – Professor of Law, Michigan State University College of Law, East Lansing, Michigan, United States of America;

**Valerii V. Chernikov** – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, National Research Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod, Nizhny Novgorod, Russian Federation;

**Raphael Cohen-Almagor** – D. Phil. in political theory, University of Hull, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland;

**Yury V. Derishev** – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation;

**Lucilla Gatt** – Professor of Private Law, Suor Orsola Benincasa University of Naples, Naples, Italian Republic;

**Yury V. Gerasimenko** – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Ombudsman for the Protection of the Rights of Entrepreneurs in the Omsk Region, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation;

**Aleksei A. Grishkovets** – Doctor of Legal Sciences, Professor, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation;

**Rajeev Gundur** – PhD in Criminology, Flinders University, Adelaide, Commonwealth of Australia;

**Md Sazzad Hossain** – PhD in Law, University of Asia Pacific, Dhaka, People's Republic of Bangladesh;

**Denis N. Karkhalev** – Doctor of Legal Sciences, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation;

**Isa A. Khamedov** – Doctor of Legal Sciences, Professor, has a diplomatic rank, University of World Economy and Diplomacy of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Uzbekistan, Tashkent, Republic of Uzbekistan;

**Sergei V. Kodan** – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev, Yekaterinburg, Russian Federation;

**Pavel I. Kononov** – Doctor of Legal Sciences, Professor, Second Arbitration Court of Appeal of Kirov, Kirov, Russian Federation;

**Marina A. Kozhevina** – Doctor of Legal Sciences, Candidate of Historical Sciences, Professor, Honored Worker of Higher School of the Russian Federation, Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia, Omsk, Russian Federation;

**Irina D. Kuzmina** – Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Siberian Federal University, Krasnoyarsk, Russian Federation;

**Viktor F. Lugovik** – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia, Omsk, Russian Federation;

**Peter B. Maggs** – Research Professor, University of Illinois College of Law, Champaign, Illinois, United States of America;

**Amrei Muller** – PhD in Law, UCD Sutherland School of Law, Dublin, Republic of Ireland;

**Fahri Ozsunger** – PhD in Law, Family and Consumer Sciences, PhD in Business, Mersin University, Mersin, Republic of Turkey;

**Francesco Parisi** – Professor of Law, University of Minnesota, Minneapolis, Minnesota, United States of America; Professor of Economics, University of Bologna, Bologna, Italian Republic;

**James E. Pfander** – Professor of Law, Northwestern Pritzker School of Law, Chicago, Illinois, United States of America;

**Michal Pietkiewicz** – PhD in Law, University of Warmia and Mazury, Olsztyn, Republic of Poland;

**Albert Ruda-Gonzalez** – PhD in Law, University of Girona, Girona, The Kingdom of Spain;

**Roman D. Sharapov** – Doctor of Legal Sciences, Professor, University of Prosecutor's Office of the Russian Federation, St. Petersburg, Russian Federation;

**Christopher Thornhill** – Professor of Law, University of Birmingham, Birmingham, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland;

**Nikolai N. Tsukanov** – Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Krasnoyarsk, Russian Federation.

## СОДЕРЖАНИЕ

### ТЕОРЕТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРАВОВЫЕ НАУКИ

*В. Д. Огорелкова*

**Александр Магнус Фромгольд фон Рейц об обычном праве (источниковедческий анализ статьи *Gewohnheitsrecht und Codification in Russland*)** . . . . . 6

### ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

*В. Б. Башуров*

**К вопросу о законности монополизации дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения** . . . . . 19

*О. С. Гоман*

**Правовое регулирование деятельности субъектов контроля за оборотом гражданского оружия в Российской Федерации** . . . . . 32

*Е. В. Заголина*

**Проблемы и перспективы кодификации экологического законодательства Российской Федерации** . . . . . 46

*И. А. Кузьмин*

**Политико-правовая характеристика правоохранительных органов** . . . . . 57

*О. С. Курченко*

**Правовые вопросы обеспечения адресности при предоставлении единого пособия на ребенка** . . . . . 73

*Ю. П. Соловей*

**О достоверности и новизне некоторых результатов современных исследований развития научных представлений об административном усмотрении и полицейском праве** . . . . . 87

### УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ НАУКИ

*Д. Ю. Краев*

**Один плюс один равно двум, или Еще раз к вопросу о квалификации убийства и преступления, с которым оно сопряжено** . . . . . 112

*П. А. Скоблицов*

**Стратегия борьбы с киберпреступностью: должное и сущее** . . . . . 128

**Информация для авторов** . . . . . 147

## CONTENTS

### THEORY AND HISTORY OF LAW SCIENCES

*V. D. Ogorelkova*

**Alexander Magnus Fromhold von Reutz on Customary Law (Source Study Analysis of the Article “Gewohnheitsrecht und Codification in Russland”) . . . . . 6**

### PUBLIC LAW (STATE LAW) SCIENCES

*V. B. Bashurov*

**On the Legality of Monopolizing Road Activities Concerning Highways of Regional or Inter-Municipal Significance . . . . . 19**

*O. S. Goman*

**Legal Regulation of the Activities of Entities Exercising Control Over the Circulation of Civilian Weapons in the Russian Federation . . . . . 32**

*E. V. Zazolina*

**Problems and Prospects of Codifying Environmental Legislation in the Russian Federation. . . . . 46**

*I. A. Kuzmin*

**Political and Legal Characteristics of Law Enforcement Agencies. . . . . 57**

*O. S. Kurchenko*

**Legal Issues of Ensuring Targeting in the Provision of the Unified Child Benefit. . . . . 73**

*Yu. P. Solovey*

**On the Credibility and Novelty of Some Results in Modern Research on the Development of Scientific Concepts of Administrative Discretion and Police Law . . . . . 87**

### CRIMINAL LAW SCIENCES

*D. Yu. Kraev*

**One Plus One Equals Two, or Reconsidering the Qualification of Murder and Its Associated Crime. . . . . 112**

*P. A. Skoblikov*

**Cybercrime Strategy: The Ideal vs. the Reality . . . . . 128**

**Information for Authors . . . . . 149**

# ТЕОРЕТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРАВОВЫЕ НАУКИ Theory and History of Law Sciences

УДК 340.141  
DOI: 10.19073/2658-7602-2025-22-1-6-18  
EDN: AFOODF



*Оригинальная научная статья*

## Александр Магнус Фромгольд фон Рейц об обычном праве (источниковедческий анализ статьи Gewohnheitsrecht und Codification in Russland)

**В. Д. Огорелкова** 

*Омская академия МВД России, Омск, Российская Федерация*

✉ vera.terskikh@bk.ru

**Аннотация.** Статья посвящена источниковедческому анализу работы выдающегося российского ученого, одного из основателей Дерптской школы права Александра Магнуса Фромгольда фон Рейца *Gewohnheitsrecht und Codification in Russland* («Обычное право и кодификация в России»), написанной им в 1833 г. Раскрывается основное содержание указанной работы, оцениваются ключевые положения и выводы А. М. Ф. фон Рейца, отмечаются перспективы дальнейшего научно-практического использования полученных результатов, определяется научное и историческое значение труда. В первой части статьи рассматривается внешняя критика труда, устанавливаются время появления источника, его внешние атрибуты, авторство, а также структура текста, форма его изложения и иные характеристики. Вторая, третья и четвертая части статьи посвящены внутренней критике работы А. М. Ф. фон Рейца, которая предполагает выявление филологических и фактических особенностей текста, научных взглядов ученого и степени достоверности выводов. Вторая часть также посвящена проблеме определения понятия обычного права и уяснения его роли в системе правового регулирования, помимо этого, рассматривается вопрос о соотношении закона и обычного права. В третьей части исследуются мысли автора относительно законодательной деятельности в России в первой половине XIX века, отмечаются плюсы и минусы и разработанные А. М. Ф. фон Рейцем на их основании требования, предъявляемые к законодателю. Четвертая часть посвящена рассмотрению взглядов А. М. Ф. фон Рейца на проблемы толкования закона и возникающих в связи с ними трудностях в правоприменении. Автор данной статьи акцентирует внимание на актуальности идей, выдвинутых А. М. Ф. фон Рейцем в работе *Gewohnheitsrecht und Codification in Russland*, и в настоящее время, подтверждая рассуждения примерами из современной юридической науки и практики. Результаты настоящего исследования подчеркивают перспективы изучения опыта дореволюционной юридической науки и адаптации некоторых ее положений к сегодняшним реалиям.

**Ключевые слова:** Александр Магнус Фромгольд фон Рейц; источниковедческий анализ; обычное право; систематизация законодательства; законотворчество; эффективность законодательства

**Конфликт интересов.** Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

**Для цитирования:** Огорелкова В. Д. Александр Магнус Фромгольд фон Рейц об обычном праве (источниковедческий анализ статьи *Gewohnheitsrecht und Codification in Russland*) // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 1. С. 6–18. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-1-6-18>. EDN: <https://elibrary.ru/afoodf>

© Огорелкова В. Д., 2025

Original scientific article

## Alexander Magnus Fromhold von Reutz on Customary Law (Source Study Analysis of the Article “Gewohnheitsrecht und Codification in Russland”)

V. D. Ogorelkova 

Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia, Omsk, Russian Federation

✉ vera.terikh@bk.ru

**Abstract.** The article offers a source-critical analysis of the work *Gewohnheitsrecht und Codification in Russland* (“Customary Law and Codification in Russia”), written in 1833 by Alexander Magnus Fromhold von Reutz, an eminent Russian legal scholar and one of the founders of the Dorpat School of Law. The article outlines the main content of the work, evaluates its key provisions and conclusions, identifies prospects for further scientific and practical application of its findings, and highlights the scholarly and historical significance of the text. The first part of the article addresses external criticism of the work: it establishes the origin date of the source, its formal attributes, authorship, structure, presentation style, and other characteristics. The second, third, and fourth parts are devoted to internal criticism, which involves identifying philological and factual features of the text, analyzing von Reutz’s scholarly views, and assessing the reliability of his conclusions. The second part also examines the concept of customary law and clarifies its role within the system of legal regulation, including its relationship with statutory law. The third part explores von Reutz’s reflections on legislative activity in Russia during the first half of the 19th century, noting its strengths and weaknesses, and discusses the requirements he formulated for legislators based on his observations. The fourth part analyzes von Reutz’s views on the interpretation of laws and the challenges arising in law enforcement as a result. The author of this article emphasizes the continued relevance of the ideas put forward by A. M. F. von Reutz in his work *Gewohnheitsrecht und Codification in Russland*, supporting the arguments with examples from modern legal science and practice. The results of this study highlight the prospects for exploring the legacy of pre-revolutionary legal scholarship and adapting some of its provisions to present-day realities.

**Keywords:** Alexander Magnus Fromhold von Reutz; source analysis; customary law; systematization of legislation; lawmaking; effectiveness of legislation

**Conflict of interest.** The Author declares no conflict of interest.

**For citation:** Ogorelkova V. D. Alexander Magnus Fromhold von Reutz on Customary Law (Source Study Analysis of the Article “Gewohnheitsrecht und Codification in Russland”). *Siberian Law Review*. 2025;22(1):6-18. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-1-6-18>. EDN: <https://elibrary.ru/afoodf> (In Russ.)

### ВВЕДЕНИЕ

Современная историко-правовая наука ориентирована на междисциплинарный подход к познанию правовой действительности. Значительно расширяется и диапазон

научных методик, позволяющий использовать в исследовательском поиске потенциал научного инструментария смежных областей гуманитарного знания. Благодаря новой номенклатуре научных специальностей<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, и внесении изменения в Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденное приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 1093 : приказ Минобрнауки России от 24 февр. 2021 г. № 118 (ред. от 24 июля 2023 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

в предметное поле отечественной юридической науки введены направления, нацеленные на обобщение теоретико-исторического опыта, такие как история и методология юридической науки, юридическое источниковедение и юридическая историография.

Эффективная работа с источниками познания предполагает не только поиск и фиксацию необходимого для исследования материала, но и в большей степени зависит от грамотно проведенного анализа содержания этого материала. Благодаря всестороннему источниковедческому и историографическому анализу первоисточников и научной литературы знание о предмете исследования приобретает системный характер, а выводы и заключения становятся более убедительными и доказательными.

В круг нашего научного интереса входят вопросы становления и развития отечественного обычного права, а также история изучения этого аспекта в российской юридической науке XIX века. Поэтому вначале в поле зрения попадают историографические источники, то есть носители информации о предмете исследования, раскрывающие его научный потенциал и демонстрирующие процесс развития научного знания об истории отечественного обычного права.

Анализ таких источников предполагает внешнюю и внутреннюю критику – эта практика сложилась еще в дореволюционной науке. Внешняя критика решает задачи установления времени появления источника, его внешних атрибутов, авторства, а также структуры текста, формы его изложения и иных характеристик, выраженных вовне. Внутренняя критика связана не только с прочтением текста и пониманием его смысла, но и с выявлением филологических и фактических

особенностей, уяснением научных взглядов автора, а также выявлением степени достоверности выводов. Автор может полемизировать с кем-то на заданную тему, поэтому важно сравнение с другими произведениями, схожими по тематике, которое позволяет точнее понять научную позицию автора, определить место работы в ряду аналогичных, значение для науки, а также актуализировать заключения применительно к запросам сегодняшнего дня [1, с. 57–59].

Следуя обозначенной методике, в ходе поиска источников по теме исследования нами была обнаружена научная статья Александра Магнуса Фромгольда фон Рейца *Gewohnheitsrecht und Codification in Russland* [2] – «Обычное право и кодификация в России»<sup>2</sup>, как выяснилось, не переведенная на русский язык. Интерес к данной статье был обусловлен несколькими причинами.

Во-первых, А. М. Ф. фон Рейц (1799–1862) являлся одним из основателей Дерптской школы истории русского права, стоящей у истоков отечественной историко-правовой науки. В 1824 году после защиты диссертации в Тюбингенском университете он получил степень доктора права и должность экстраординарного профессора по русскому праву в Дерптском университете. А. М. Ф. фон Рейц всю свою жизнь прожил в России, проникся русской культурой, историей<sup>3</sup>.

Традиция исторического познания права связана не только с именем А. М. Ф. фон Рейца, но и с именем Иоганна Филиппа Густава фон Эверса, поэтому в первую очередь мы обратились к работам именно этих авторов. Фундаментальный труд И. Ф. Г. фон Эверса «Древнейшее русское право в историческом его раскрытии» (1826) был признан

<sup>2</sup> Здесь и далее по тексту приведен авторский перевод В. Д. Огорелковой.

<sup>3</sup> *Биографический словарь профессоров и преподавателей Императорского Юрьевского, бывшего Дерптского университета за сто лет его существования (1802–1902)* // под ред. Г. В. Левицкого. Юрьев : Тип. К. Матисена, 1902. Т. I. С. 587–589.

отечественными правоведами первым исследованием обобщающего характера в области истории древнего русского права. В своей работе ученый впервые объединил исторические и юридические знания, тем самым дав импульс развитию историко-правового направления в науке [1, с. 156]. Идеи И. Ф. Г. фон Эверса нашли отклик в работах А. М. Ф. фон Рейца, который в 1829 г. представил научной общественности труд «Опыт истории российских государственных и гражданских законов» [1, с. 157]. Глубина выводов профессора Дерптского университета была настолько полной для своего времени, что, переводя текст в 1836 г. с немецкого на русский язык, Ф. Л. Морошкин, профессор Московского университета, с восхищением заключал: «Рейц исчерпал все источники древнего и среднего права, и ни один замечательный предмет не избегнул его внимания; из государственных и частных грамот, до которых наши историки права почти не касались, он извлек драгоценнейшие известия для внутренней истории законодательства; история Карамзина пройдена им по всем указаниям и проверена с источниками, одним словом – все материалы, известные до 1829 г., приняты в соображение и, где нужно, приведены в подтверждение положений... выбор и содержания, и формы – удовлетворяет вполне современному требованию науки» [3, с. 145–147].

Во-вторых, анализ работы А. М. Ф. фон Рейца «Опыт истории российских государственных и гражданских законов» показал, что в ней вопросам обычного права автор уделил мало внимания. Однако из текста следует, что этот аспект находит отражения в других его работах. В списке из 18 произведений

профессора, указанном в Русском биографическом словаре<sup>4</sup>, была названа статья *Gewohnheitsrecht und Codification in Russland*. Интерес к статье еще больше усилился, так как в современных работах отечественных правоведов, изучающих обычное право, ссылки на нее мы не встречали.

И в-третьих, название статьи выводит нас за рамки темы обычного права и интегрирует с дискуссией о «пользе законоискусства» [4], развернувшейся на фоне систематизации российского законодательства в первой трети XIX столетия, а также приближает к современным дискуссиям о соотношении права и закона, об эффективности законотворчества и эффективности применения закона [5; 6].

Таким образом, статья А. М. Ф. фон Рейца *Gewohnheitsrecht und Codification in Russland* стала для нас определенным открытием, впечатлениями о котором и хотелось бы поделиться.

#### **ВНЕШНЯЯ КРИТИКА СТАТЬИ А. М. Ф. ФОН РЕЙЦА GEWOHNHEITSRECHT UND CODIFICATION IN RUSSLAND**

Обнаружив статью *Gewohnheitsrecht und Codification in Russland*, в первую очередь мы попытались выяснить существует ли ее перевод на русский язык. Поиски в русскоязычном пространстве сети Интернет не дали результатов. Расширив границы поиска, на одном из иностранных сайтов мы нашли оцифрованный выпуск журнала *Kritische Zeitschrift für Rechtswissenschaft und Gesetzgebung des Auslandes* («Критический журнал юридической науки и зарубежного законодательства»)<sup>5</sup>, в котором содержался оригинал текста на немецком языке. Поэтому,

---

<sup>4</sup> *Русский биографический словарь* / Изд. под наблюдением пред. Имп. Рус. ист. о-ва А. А. Половцова. СПб. : Тип. Имп. Акад. наук, 1913. Т. 16: Рейтерн – Рольцберг. С. 39.

<sup>5</sup> *Kritische Zeitschrift für Rechtswissenschaft und Gesetzgebung des Auslandes*. 1833. Bd. 5 // Digital Libraries Connected. 2024. URL: [https://dlc.mpg.de/image/mpirg\\_escidoc\\_87264/1/LOG\\_0003/](https://dlc.mpg.de/image/mpirg_escidoc_87264/1/LOG_0003/) (дата обращения: 10.09.2024).

еще более заинтересованные в статье, мы преступили к трудоемкому процессу ее перевода.

А. М. Ф. фон Рейц написал статью *Gewohnheitsrecht und Codification in Russland* в 1833 г. К этому времени процесс систематизации законодательства в России завершился изданием двух сборников: Полного собрания законов Российской империи в 45 томах и Свода законов Российской империи в 15 томах. Последний представлял собой собрание действующего законодательства и решал ряд задач, значимых для юридической практики, науки и образования. В результате систематизации произошло завершение формирования единого правового пространства, юристы-практики получили универсальный единый источник права. Тем самым эффективность правоприменительной практики значительно повысилась, зарождающаяся отечественная юридическая наука приобрела репрезентативную источниковую базу, а юридическое образование – системность в изучении русского права [1, с. 172–175].

Тема кодификации<sup>6</sup> была животрепещущей, А. М. Ф. фон Рейц понимал серьезность и значимость грядущих изменений в правотворчестве и правоприменении, следовательно, не мог остаться в стороне. Автор статьи *Gewohnheitsrecht und Codification in Russland* ставит перед научной общественностью вопросы о том, каким должен быть закон и какое значение приобретает обычное право в последующем законотворчестве. И сам, рассуждая в свете заданных вопросов, последовательно выстраивает аргумен-

ты и отвечает: «Обычное право никогда не может быть уничтожено, хотя бы по той причине, что писанное право никогда и нигде не может существовать само по себе, вне всякой истории. Всегда стоит обращаться к прошлому правовому опыту и поддерживать его» [2, с. 105].

И этот вывод ученого в полной мере согласуется с запросами сегодняшнего дня. Современность показала, что отход от социокультурных ценностей и утрата в отдельной части национальных традиций под воздействием процессов всеобщей глобализации приводят к ослаблению национальной суверенности и самобытности российского общества. Практика игнорирования историко-правовых и этнокультурных традиций, к числу которых можно отнести правовые традиции и обычаи, приводит к утрате глубинных качеств национального механизма правового регулирования, нарушению преемственности в развитии национального права, а это, в свою очередь, приводит к несоответствию отдельных сторон юридической действительности (юридического быта) и законодательства<sup>7</sup>.

Поэтому рассматриваемая работа А. М. Ф. фон Рейца является не только ценным историографическим источником, но и требует глубокого прочтения и всестороннего источниковедческого анализа<sup>8</sup>.

Первая страница журнала *Kritische Zeitschrift für Rechtswissenschaft und Gesetzgebung des Auslandes*, в котором была опубликована статья *Gewohnheitsrecht und Codification in Russland*, свидетельствует о широкой географии привлекаемых

<sup>6</sup> В XIX веке понятие «кодификация» интерпретировалось широко и согласовалось с современным понятием «систематизация».

<sup>7</sup> *Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области исторического просвещения* : Указ Президента Рос. Федерации от 8 мая 2024 г. № 314. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Источниковедческий анализ – это система исследовательских процедур, нацеленных на установление информационного потенциала исторического источника, выявление и оценку его информации, а также возможностей его использования в историческом (гуманитарном) исследовании (См.: *Источниковедение* : учеб. пособие / И. Н. Данилевский, Д. А. Добровольский, П. Б. Казаков и др. ; отв. ред. М. Ф. Румянцев. М., 2019. С. 90).

публикаций. В нем разместили свои статьи авторы из Парижа, Амстердама, Берлина, Стокгольма, Вены, Женевы и других европейских центров науки и образования. Сам журнал был издан в городе Гейдельберг (Великое герцогство Баден, ныне – город в Германии) под редакцией почетного доктора права Гейдельбергского университета К. И. А. Миттермайера и преподавателя Гейдельбергского университета К. С. Цахариз. В настоящее время данный экземпляр журнала хранится в библиотеке Гентского университета, о чем свидетельствует штамп BIBL. UNIV. GENT (нем. *Bibliothek der Universität Gent* – «библиотека Гентского университета»), расположенный на третьей странице. Электронный вариант статьи можно найти на сайте Digital Libraries Connected (DLC) – это платформа в открытом доступе для публикации оцифрованных документов и коллекций из четырех библиотек Общества Макса Планка<sup>9</sup>. Как показал поиск, с большой долей вероятности можно утверждать, что это единственное оцифрованное издание прижизненной публикации уважаемого профессора А. М. Ф. фон Рейца.

При первом знакомстве со статьей обращает на себя внимание форма изложения текста: в нем отсутствует подстрочник со справочным материалом. Изначально возникла мысль, что это перепечатка. Но дальнейшие изыскания привели нас к записям в труде выдающегося отечественного ученого Н. П. Загоскина «Наука истории русского права. Ея вспомогательные знания, источники и литература» (1891) [7, с. 214], в «Биографическом словаре профессоров и преподавателей Императорского Юрьевского, бывшего Дерптского университета за сто лет его существования» (1902), изданном к юбилею Дерптского университета

под редакцией ординарного профессора Императорского Юрьевского университета Г. В. Левицкого<sup>10</sup> и в «Русском биографическом словаре» (1913), изданном Императорским историческим обществом в Санкт-Петербурге<sup>11</sup>, указывающим на идентичные данные о статье. Из этого можно сделать вывод, что текст, скорее всего, не перепечатывался и не переиздавался, а отсутствие ссылок может быть объяснено лишь тем, что работа явилась плодом личных научных переживаний и размышлений Александра фон Рейца по поводу обычного права и систематизации законодательства в России. Вместе с тем отметим, что упоминание статьи в вышеуказанных авторитетных изданиях свидетельствует, несмотря на отсутствие перевода, о том, что она была знакома российскому научному сообществу – людям, в большинстве своём владеющим иностранными языками.

### А. М. Ф. фон Рейц

#### О ПОНЯТИИ ОБЫЧНОГО ПРАВА

Разговор с читателем А. М. Ф. фон Рейц начинается с утверждения, что вся правовая материя делится на писанное и неписанное право. И если писанное право ассоциируется с законом, законодательством, то неписанное право, по мнению ученого, проявляется в форме юридического обычая, судебного обычая, обычного права и отражает различные жизненные ситуации, в которых применяется. И здесь же ученый соотносит обе разновидности права, подчеркивает высокую роль обычного права в общественном развитии, оценивает его как проявление «правовой образованности народа, его способности воспринимать закон и подчинять ему свои отношения», а также называет его «живой критикой практического поведения

<sup>9</sup> URL: [https://dlc.mpg.de/image/mpirg\\_escidoc\\_87264/1/LOG\\_0003/](https://dlc.mpg.de/image/mpirg_escidoc_87264/1/LOG_0003/) (дата обращения: 10.09.2024).

<sup>10</sup> *Биографический словарь профессоров и преподавателей Императорского Юрьевского, бывшего Дерптского университета за сто лет его существования (1802–1902)* ... С. 589.

<sup>11</sup> *Русский биографический словарь* ... С. 39.

законодателя» [2, с. 105]. Таким образом, говоря о «критике» как о способе оценки деятельности законодателя, фон Рейц подчеркивает роль обычного права в определении регулятивного потенциала закона, его эффективности. Отметим, что А. М. Ф. фон Рейц не противопоставляет эти два социальных регулятора, а показывает их неразрывную связь. Обычное право видится как необходимое дополнение закона, которое призвано улучшить, вдохнуть в него жизнь, сделать его живым. «Это реализация и оживление закона, его необходимое дополнение», – пишет профессор [2, с. 105] (как нам представляется, рекомендация достойна внимания и современного законодателя). Закон – это итог исторического процесса. Обычное право и закон находятся в едином общественном пространстве, имеют одну цель, их взаимовлияние друг на друга неизбежно.

Чтобы раскрыть в полной мере свою позицию, А. М. Ф. фон Рейц выбирает форму диалога с читателем. Об этом свидетельствует большое количество вопросительных предложений в тексте, к примеру: «Какое законодательство когда-либо предусматривало урегулирование всех общественных отношений?» или «Нужно ли такое вспомогательное право? или оно может и должно быть уничтожено?» [2, с. 105].

Для ответа на вопросы в традиции своего времени автор рассматриваемой статьи обращается к опыту зарубежной науки, в частности, к анализу трудов основателя немецкой исторической школы права Фридриха Карла фон Савиньи, а также британского адвоката Чарльза Пёртона Купера и юриста Йонаса Даниэля Мейера. Упоминание этих авторов без ссылки на конкретные работы заставило нас расширить границы поиска. Сложность состояла в том, что А. М. Ф. фон Рейц привел только фамилии, не указав инициалы. Обратившись к иностранным источникам, мы обнаружили, что Чарльз Пёртон Купер

и Йонас Даниэль Мейер (также в этот список можно добавить английского юриста Джорджа Блексленда) были практикующими юристами, которые на страницах научных изданий развернули дискуссию об особенностях кодификации законодательства, о проблемах английского законодательства и путях их преодоления [8, с. 408]. Следовательно, в первой трети XIX века для европейской юридической практики вопросы систематизации законодательства были тоже актуальны, а Россия в своих действиях находилась в общеевропейском юридическом тренде. Но, как показала история, только ей удалось осуществить столь масштабную систематизацию. Неслучайно нашими современниками это событие оценивается как беспрецедентное, «по размаху и дерзости» не имеющее аналогов в истории права [1, с. 86].

Итак, влияние Ф. К. фон Савиньи на А. М. Ф. фон Рейца в формировании нового подхода к пониманию права очевидно. Последний являлся сторонником исторической парадигмы в изучении русского права, поэтому основные постулаты исторической школы о национальной идее права, важности истории в жизни русского народа, стремлении к защите народного права [9, с. 66] красной линией проходят через всю анализируемую статью. Во взглядах Ч. П. Купера русскому ученому была близка мысль о золотой середине в правовом развитии между революцией в праве и критикой любых его изменений. Особенно фон Рейц выделял труд Й. Д. Мейера *De la codification en général et de celle de l'Angleterre en particulier en une série de lettres adressées à С. Р. Cooper* («О кодификации вообще и в Англии в частности в серии писем, адресованных Ч. П. Куперу»). Его привлекали рассуждения юриста о том, что систематизация – это благо, только закон может служить фиксированной и неизменной основой права [10]. Синтезируя

западноевропейские идеи о народной правовой жизни, законе и обычае в законотворчестве, а также о пользе систематизации законодательства, А. М. Ф. фон Рейц приводит в качестве примера европейского опыта этого синтеза Кодекс Наполеона (1804), признанный образец систематизации гражданского права. Гражданский кодекс французов, по мнению ученого, приобрел свою популярность как эффективное средство правового регулирования за счет «богатого источника народного законодательства» [2, с. 105], а сочетание традиций и общественных потребностей в законодательном регулировании способствовали повышению его эффективности.

#### **А. М. Ф. фон Рейц об оценке деятельности законодателя**

Анализируя пример французов, А. М. Ф. фон Рейц ставит еще один важный вопрос для отечественного законодателя, который, как нам представляется, не утратил своей актуальности и сегодня: как законодатель должен поступать при создании закона? Отвечая, профессор подчеркивает важность и необходимость обращения к прошлому правовому опыту, пишет о том, что «каждый новый закон, имеет такое состояние, в котором он должен впитать основы народной правовой жизни, который он [законодатель] может постепенно видоизменять, если это уместно и требуется внутренней необходимостью, либо практически не изменять его» [2, с. 105]. Таким образом, фон Рейц еще раз подчеркивает объективную связь обычая и закона, где последний есть результат эволюции обычного права, его трансформации в новые формы. Этот аспект он связывает с качеством

подготовки закона, считает, что законы не должны приниматься быстро, необдуманно, вступать в противоречие с существующим веками юридическим бытом народа, в противном случае такие законы будут игнорироваться обществом, а в последующем забудутся и перестанут действовать. Ученый заключает: «Законодатель не должен иметь враждебного отношения к обычному праву, которое оживляет закон» [2, с. 106].

Так, автором анализируемой статьи приводится алгоритм создания эффективных законов, который особенно актуален в наше время, когда законотворческая деятельность достигла небывалых масштабов. Количество принимаемых Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации законов каждый год увеличивается. Только в 2023 г. было принято 694 закона, что стало рекордом в сравнении с предыдущими годами<sup>12</sup>. Такая правотворческая активность вызывает вопросы как у представителей власти, так и у научного сообщества [11]<sup>13</sup>. Стоит отметить, что современные ученые называют в числе основных проблем те, о которых писал еще А. М. Ф. фон Рейц. Например, В. А. Винокуров отмечает следующие: низкое качество законопроектной работы, отсутствие у субъектов правотворчества всей полноты информации о процессах, протекающих в обществе, избыточная правотворческая активность, отсутствие связи законопроектов с интересами населения и проблемы внесения законопроектов, не соответствующих объективным потребностям общества и государства, необходимость грамотного изложения нормативных правовых актов [12, с. 175].

<sup>12</sup> См., напр.: Стрельцова А. Правовые итоги 2023 года // ГАРАНТ.РУ. 2023. URL: <https://www.garant.ru/article/1667613/> (дата обращения 05.11.2024); Выступление Вячеслава Володина на закрытии осенней сессии 2023 года // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. 2023. URL: <http://duma.gov.ru/news/58534/> (дата обращения 05.11.2024).

<sup>13</sup> См. напр.: Кавджарадзе М. Г. Законодательство без потрясений – залог успешного развития // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2017. URL: <http://council.gov.ru/services/discussions/blogs/78004/> (дата обращения 05.11.2024).

**А. М. Ф. фон Рейц**

**О ТОЛКОВАНИИ ЗАКОНА**

Выводы А. М. Ф. фон Рейца высвечивают еще одну проблему не только для законотворчества дореволюционной России, но и для современной – о краткосрочности (конъюнктуре) и стратегии действия закона. Законы, созданные поспешно, а порой и непродуманно, как правило, решают текущую проблему и не рассчитаны на долгосрочную перспективу. Так, заместитель председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству М. Г. Кавджарадзе фиксирует, что большая часть действующих кодексов исправляется более одного раза в год, чаще всего подвергаются изменениям Налоговый кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>14</sup>. По мнению политика, «такие частые изменения в законах ведут к нестабильности в правоприменительной практике и в конечном счете к ослаблению авторитета власти»<sup>15</sup>, и как следствие, к обострению отношений между обществом и государством.

Применительно к дореволюционному российскому обществу, по мнению А. М. Ф. фон Рейца, эта проблема начала более рельефно высвечиваться после принятия Соборного уложения 1649 г., когда стал «преобладать законодательный принцип, согласно которому применяется не обычное право, не судебная практика, а только законы» [2, с. 108]. Это в свою очередь привело к увеличению количества нормативных правовых актов, сделало законодательство «сомнительным и громоздким» [2, с. 108]. Одна из основных причин такого положения ученому виделась в неподдержании законодателем традиции сохранения национального

компонента в законе. Он отмечал: «Считается, что именно так можно сохранить единообразие в решении судебных дел, поскольку, если бы обычаи дополняли пробелы и неясности в законах, они могли бы создать неопределенность в праве, потому что в различных областях существуют разные обычаи. Закон же, напротив, определяет право для всех. Несмотря на теоретическую верность таких положений, древний мир всюду, в том числе и Россия, выбирал другой путь. Путь старательного сбора того, что сформировали и создали обычаи и привычки» [2, с. 109]. И фон Рейц утверждает, что, несмотря на полезность систематизации всего правового массива, позволившей создать «единый закон», все-таки самобытные черты национального права не должны игнорироваться законодателем. Ученый признает тот факт, что, в отличие от обычного права, закон един для всех. Для обычного права характерна партикулярность. Однако, по мнению А. М. Ф. фон Рейца, такие правила поведения живут в сознании каждого члена общества. И если в разных регионах обычаи различаются, то они в любом случае исходят из общего чувства правды и справедливости. Таким образом, профессор обращает внимание на нравственные основания обычного права, которые не всегда можно обнаружить в законе. На сегодняшний день морально-нравственные основания права уходят на второй план, и это является серьезной проблемой.

Вопросы соотношения закона и обычая ученый связывает с толкованием закона. Закон не существует сам по себе, он реализуется на практике, поэтому важно, чтобы закон был понятен прежде всего правоприменителю. Лидирующие позиции в правоприменении, на взгляд фон Рейца, занимают судьи, которые должны быть грамотными и профессионально

<sup>14</sup> Кавджарадзе М. Г. Указ. соч.

<sup>15</sup> Там же.

состоятельными. Достоянная деятельность судей связана с требованиями образования и опыта. Именно в период, когда была написана рассматриваемая статья, в России складывалась система высшего юридического образования [1, с. 136–137], поэтому перспектива создания высокопрофессионального юридического сообщества, частью которого являлось судейское, в 1830-е гг. была вполне осязаемой. Важно было научить будущего юриста-практика не только знать, но и понимать закон, уметь его применять.

Судебная практика в Российской империи рассматривается А. М. Ф. фон Рейцом в контексте источников принятия судебного решения: «Простые судьи, отстраненные от центра власти, меньше думают о своем отношении к высшей власти, — отмечал он, — чем о том, каким может быть право, они часто опираются не столько на законодательство, сколько на правовые традиции...» [2, с. 109]. В связи с этим появилась практика отмены судебных решений по причинам слишком вольных трактовок законов, за что судьи подвергались суровому наказанию. Это привело к тому, что судьи из страха неверно истолковать статью закона стали впадать в другую крайность — опираться на решения вышестоящих органов власти, а не на собственное судейское усмотрение. Для решения проблемы толкования закона А. М. Ф. фон Рейц предлагал расширить границы судейского усмотрения, вовлечь в процесс правового регулирования обычное право, как это и происходило на местном уровне. Он писал: «Замечу, это не для того, чтобы обязательно защитить решения и правовые знания нижестоящих органов, ведь часто высшие инстанции более беспристрастны, но мы не можем отрицать, что народные правовые взгляды часто более живы в нижестоящих органах власти, чем дальше от центра власти, тем больше» [2, с. 109].

Важно отметить, что вопросы профессионального юридического образования ученый рассматривал в тесной связи с юридической наукой. Он отмечал, что отечественные правоведы слишком большое значение придавали европейской доктрине, игнорируя правовые особенности русского народа. В доказательство своей позиции он приводил выражения, которые, вероятно, часто можно было услышать в первой половине XIX века: «В России нет закона», «Российский закон — это абсурд» [2, с. 111]. Далее он задавался вопросом: «В чем причина отсутствия самостоятельной правовой жизни?» [2, с. 112]. И отвечал: «Право отдано произволу по незнанию, и нет образованных ученых юристов, которые могли бы его защитить» [2, с. 112].

Следует отметить, что подобное суждение профессора было обусловлено развернувшейся после завершения систематизации российского законодательства дискуссией о понимании права с позиций либо естественно-правового подхода, либо исторического. В последующие годы, начиная с принятия Университетского устава 1835 г., наблюдалось постепенное вытеснение естественно-правового права из образовательного процесса, господствующее положение стало занимать официальное мнение о том, что естественное право далеко от религии и этики, оно «не зависит ни от каких положительных данных, и что еще важнее, ни от какого нравственного закона» [1, с. 166]. В основу познания истории русской действительности отечественными правоведом был положен постулат исторической школы о том, что «право каждого народа есть его историческое наследие, от которого нельзя отказаться по произволу. Право не существует искони, оно создается во времени, но не субъективным произволом людей, а объективным процессом исторической жизни народа» [1, с. 167].

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги, отметим, что статья А. М. Ф. фон Рейца *Gewohnheitsrecht und Codification in Russland* – это не только попытка выдающегося русского историка права выявить особенности систематизации российского законодательства, поддержать полемику о соотношении обычного права и закона, об эффективности законотворчества и применения закона, но и прежде всего стремление выстроить некий алгоритм решения непростых вопросов «жизни права». В системной связке он видел и историю русского народа, и истоки российского законодательства, и сочетание западноевропейской и русской традиций права, а также специфику национального законотворчества и правоприменения, которые позволяли сохранять и приумножать национальные традиции, поддерживать и укреплять национальную идентичность русского народа.

Несмотря на то что статья появилась в первой трети XIX века, опуская особенности лексики и формы письма того времени, складывается впечатление, что она написана нашим современником. Как не удивительно, но вопросы, поднятые А. М. Ф. фон Рейцем, остаются актуальными и сегодня, требуя своего решения. Обществу все так же присущ правовой нигилизм, люди, не связанные с юриспруденцией, юридически невежественны, количество законов растет настолько быстро, что даже опытный юрист не в состоянии усвоить их в полном объеме. Проблема правовой неопределенности закона также не утратила своей значимости, практически каждый новый закон нуждается в расширенном толковании, а нормы обычного права в отдельных жизненных ситуациях по-прежнему вы-

ступают в качестве основного регулятора общественных отношений. Некоторые современные авторы отмечают их возрастающую роль в международном и внутригосударственном правовом регулировании [13; 14].

В связи с этим можно отметить увеличивающийся научный интерес к обычному праву<sup>16</sup>. Особенно ярко эта тенденция проявляется в регионах, удаленных от центра России, к примеру, на Северном Кавказе, она важна для коренных малочисленных народов Севера и т. д. Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»<sup>17</sup> содержит положения о возможности урегулирования отношений этих народов согласно нормам обычного права, однако, как показывает практика, обычное право присутствует в жизни всего населения страны. Поэтому необходимо и ученым, и политикам, и практикам объединить свои правотворческие усилия, чтобы с учетом особенностей «народного права» минимизировать неэффективность современных законов.

Обращение к истокам российского права тесно связано и с проблемами сохранения исторической памяти. Прошлое и будущее не изолированы друг от друга, а напротив, соединены множеством причинно-следственных связей. Вследствие этого роль историко-правовой науки значительно возрастает. Научный поиск не может быть произвольным, весь опыт современной науки является результатом длительного приращения научных знаний многих поколений юристов. Полагаем, что изучение исторического наследия науки и его адаптация к современным целям помогут ответить на некоторые вопросы современности.

<sup>16</sup> См., напр.: *Тумурова А. Т.* Обычное право бурят: историко-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. 360 с. ; *Спицина О. В.* Обычное право русского населения Мордовии: историко-этнографический аспект : дис. ... канд. ист. наук. Чебоксары, 2011. 265 с. ; *Гоов И. М.* Обычное право в системе правового регулирования у народов Северного Кавказа (историко-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2015. 161 с.

<sup>17</sup> *О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации* : Федер. закон от 30 апр. 1999 г. № 82-ФЗ (ред. от 13 июля 2020 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

## Список литературы

1. Кожевина М. А., Яшук Т. Ф. Эволюция науки истории права и государства России (XVIII–XX вв.) : моногр. М. : Норма, 2023. 576 с. DOI: <https://doi.org/10.12737/1915630>
2. Reutz A. Gewohnheitsrecht und Codification in Russland // *Kritische Zeitschrift für Rechtswissenschaft und Gesetzgebung des Auslandes*. 1833. Bd. 5. S. 105–114.
3. Морощкин Ф. Л. Ученые труды по части русского законодательства // Ученые записки Императорского Московского университета. 1835. Кн. IV. С. 144–165.
4. Кожевина М. А. Законотворчество, законоискусство и практика систематизации законодательства как фактор развития отечественной юридической науки в дореволюционной России // Систематизация законодательства и динамика источников права в исторической ретроспективе (к 370-летию Соборного уложения) : сб. науч. тр. Конф., Москва, 16 мая 2019 г. М. : Инфра-М, 2020. С. 46–52.
5. Баранов В. М. Стратегия законотворчества современной России: понятие, технико-юридическое оформление, эффективность реализации // *Юридическая техника*. 2015. № 9. С. 29–45.
6. Пашенко И. Ю. Актуальные критерии качества и эффективности законотворчества // *Журнал научных и прикладных исследований*. 2015. № 8. С. 62–68.
7. Загоскин Н. П. Наука истории русского права. Ея вспомогательные знания, источники и литература. Казань : Тип. Н. А. Ильяшенко, 1891. 530 с.
8. Sylvain S. Cooper, Meyer, Blaxland et la circulation de l'argumentation lors de la controverse sur la codification du droit anglais (1830–1839) // *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*. 2019. № 74. P. 407–433. DOI: <https://doi.org/10.12818/P.0304-2340.2019v74p407>
9. Немецкая историческая школа права. Челябинск : Социум, 2010. 516 с.
10. Meyer J. D. De la codification en général et de celle de l'Angleterre en particulier en une série de lettres adressées à C. P. Cooper. Amsterdam : Londres : Diederichs Frères et Longman & Company, 1830. 295 p. URL: <https://books.google.ru/books?id=5mS1EMZC5FEC&printsec=frontcover&hl=ru&output=text> (дата обращения: 12.11.2024).
11. Сехин И. В. Принцип своевременности правотворчества: проблемы реализации // *Актуальные проблемы российского права*. 2020. Т. 15, № 2 (111). С. 26–35. DOI: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.111.2.026-035>
12. Винокуров В. А. Проблемы чрезмерного законотворчества в современной России // *Вестник Костромского государственного университета*. 2021. Т. 27, № 4. С. 174–180. DOI: <https://doi.org/10.34216/1998-0817-2021-27-4-174-180>
13. Рыбаков В. А. Правовой обычай: прошлое и настоящее // *Современное право*. 2009. № 3. С. 11–16.
14. Сокольская Л. В. Роль и значение правового обычая в российской правовой системе // *Право и образование*. 2019. № 11. С. 158–168.

## References

1. Kozhevina M. A., Yashchuk T. F. *The Evolution of the Science of the History of Law and States of Russia (XVIII–XX Centuries)*. Moscow: Norma Publ.; 2023. 576 p. DOI: <https://doi.org/10.12737/1915630> (In Russ.)
2. Reutz A. Gewohnheitsrecht und Codification in Russland. *Kritische Zeitschrift für Rechtswissenschaft und Gesetzgebung des Auslandes*. 1833;5:105-114. (In German.)
3. Moroshkin F. L. Scholarly Works on Russian Legislation. *Scholarly Notes of the Imperial Moscow University*. 1835;IV:144-165. (In Russ.)
4. Kozhevina M. A. Lawmaking, law art and practice of systematization of legislation as a factor in the development of domestic legal science in pre-revolutionary Russia. In: *Systematization of Legislation and Dynamics of Legal Sources in Historical Retrospect (to the 370th Anniversary of the Sobornoye Ulozheniye)*. Moscow: Infra-M Publ.; 2020. P. 46–52. (In Russ.)
5. Baranov V. M. The Lawmaking Strategy of Modern Russia: Concept, Technical and Legal Design, Effectiveness of Implementation. *Juridical Techniques*. 2015;9:29-45. (In Russ.)
6. Pashchenko I. Yu. Current Criteria for the Quality and Effectiveness of Lawmaking. *Journal of Scientific and Applied Research*. 2015;8:62-68. (In Russ.)
7. Zagoskin N. P. *The Science of the History of Russian Law: Its Auxiliary Disciplines, Sources, and Literature*. Kazan: Printing House of. N. A. Il'yashenko; 1891. 530 p. (In Russ.)
8. Sylvain S. Cooper, Meyer, Blaxland: How Arguments Spread During the Debate Surrounding the Codification of English Law (1830–1839). *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*. 2019;74:407-433. DOI: <https://doi.org/10.12818/P.0304-2340.2019v74p407> (In French.)
9. *German Historical School of Law*. Chelyabinsk: Sotsium Publ.; 2010. 516 p. (In Russ.)
10. Meyer J. D. *De la codification en général et de celle de l'Angleterre en particulier en une série de lettres adressées à C. P. Cooper*. Amsterdam, Londres: Diederichs Frères et Longman & Company, 1830. 295 p. Available at: <https://books.google.ru/books?id=5mS1EMZC5FEC&printsec=frontcover&hl=ru&output=text> (accessed: 12.11.2024). (In French.)

11. Sekhin I. V. The Principle of Timeliness of Law-Making: Problems of Implementation. *Actual Problems of Russian Law*. 2020;15(2):26-35. DOI: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.111.2.026-035> (In Russ.)

12. Vinokurov V. A. Problems of Excessive Lawmaking in Modern Russia. *Vestnik of Kostroma State University*. 2021;27(4):174-180. DOI: <https://doi.org/10.34216/1998-0817-2021-27-4-174-180> (In Russ.)

13. Rybakov V. A. Legal Custom: the Past and the Future. *Modern Law*. 2009;3:11-16. (In Russ.)

14. Sokolskaya L. V. The Role and Significance of Legal Custom in the Russian Legal System. *Law and Education*. 2019;11:158-168. (In Russ.)

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Вероника Дмитриевна Огорелкова**, адъюнкт адъюнктуры Омской академии МВД России (пр. Комарова, 7, Омск, 644092, Российская Федерация); ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-8163-8230>; e-mail: vera.terskikh@bk.ru

#### ABOUT THE AUTHOR

**Veronika D. Ogorelkova**, post-graduate student of the post-graduate courses at the Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia (7 Komarova pr., Omsk, 644092, Russian Federation); ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-8163-8230>; e-mail: vera.terskikh@bk.ru

Поступила | Received  
20.11.2024

Поступила после рецензирования  
и доработки | Revised  
24.12.2024

Принята к публикации | Accepted  
24.12.2024

# ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ Public Law (State Law) Sciences

УДК 342.95

DOI: 10.19073/2658-7602-2025-22-1-19-31

EDN: NVKHWO



*Оригинальная научная статья*

## К вопросу о законности монополизации дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения

**В. Б. Башуров** 

*Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация*

✉ [bashurov\\_v@mail.ru](mailto:bashurov_v@mail.ru)

**Аннотация.** Предметом исследования являются нормы законодательства Российской Федерации, регулирующие отношения, возникающие при осуществлении дорожной деятельности в Российской Федерации. Целями проведенного исследования являются рассмотрение содержания дорожной деятельности, определение пределов полномочий органов публичной власти по осуществлению дорожной деятельности, установление субъектного состава лиц, осуществляющих непосредственно дорожную деятельность, в том числе на основе судебной практики, выработка предложений по устранению нарушений антимонопольного законодательства. Методологической основой исследования служит совокупность научных методов: формально-юридического, структурно-функционального, сравнения, поиска и анализа научного и нормативного материала. В качестве научной базы проведенного исследования выступили работы ученых в области административного и финансового права. По результатам проведенного исследования в статье обосновывается, что непосредственно осуществление дорожной деятельности законодательно не отнесено к полномочиям органов публичной власти. Они лишь обеспечивают осуществление этой деятельности посредством принятия мер организационно-распорядительного характера, включая ее финансовое обеспечение за счет средств соответствующего бюджета. Создание государственных учреждений, в том числе посредством преобразования унитарных предприятий, с предоставлением им прав на осуществление работ (услуг), составляющих содержание дорожной деятельности, ведет к монополизации рынка, необоснованному предоставлению государственных преференций, нарушению законодательства о государственных (муниципальных) закупках. В статье на основании анализа законодательства и правоприменительной практики аргументируется, что дорожная деятельность – это хозяйственная деятельность, осуществляемая организациями любых организационно-правовых форм собственности, индивидуальными предпринимателями, привлекаемыми в соответствии с законодательством. Она является избыточной и несвойственной органам публичной власти. Финансирование дорожной деятельности из бюджетной системы Российской Федерации должно осуществляться на основании заключенных контрактов для обеспечения государственных (муниципальных) нужд. Дополнительными механизмами финансирования данной деятельности могут выступать бюджетные ассигнования на предоставление субсидий юридическим лицам (индивидуальным предпринимателям) – производителям товаров, работ и услуг, концессионные соглашения. В целях единого правового регулирования рассматриваемых отношений в исследовании представлены предложения по изменению федерального законодательства.

© Башуров В. Б., 2025

**Ключевые слова:** дорожная деятельность; органы публичной власти; полномочия; государственные учреждения; монополизация; защита конкуренции; конкурентные процедуры

**Конфликт интересов.** Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

**Для цитирования:** Башуров В. Б. К вопросу о законности монополизации дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 1. С. 19–31. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-1-19-31>. EDN: <https://elibrary.ru/nvkhwo>

*Original scientific article*

## On the Legality of Monopolizing Road Activities Concerning Highways of Regional or Inter-Municipal Significance

V. B. Bashurov 

*Siberian Law University, Omsk, Russian Federation*

✉ [bashurov\\_v@mail.ru](mailto:bashurov_v@mail.ru)

**Abstract.** This article examines the legal norms of the Russian Federation regulating relationships that arise in the course of road activities. The purpose of the study is to analyze the scope and content of road activities, define the limits of public authorities' powers in this area, identify the legal entities directly engaged in such activities—including based on judicial practice—and propose solutions to address violations of antitrust law. The study is grounded in a range of scientific methodologies, including formal legal analysis, structural-functional analysis, comparative method, and the systematic review of academic and regulatory sources. The research draws on the scholarly work of experts in administrative and financial law. The findings suggest that the direct execution of road activities is not legally assigned to public authorities. These bodies merely facilitate the process through administrative and organizational measures, including budgetary funding. The creation of state institutions (including via the reorganization of unitary enterprises) and granting them the right to carry out road works or services results in market monopolization, unjustified state preferences, and violations of public procurement laws. Based on legal analysis and law enforcement practice, the article argues that road activity is an economic function that should be carried out by entities of all forms of ownership and individual entrepreneurs engaged under the law. It is redundant and inappropriate for direct implementation by public authorities. Funding for such activities from the Russian Federation's budgetary system should be provided through contracts concluded to fulfill public (municipal) needs. Additional financing mechanisms could include budget subsidies for legal entities and entrepreneurs supplying goods, works, and services, or through concession agreements. The study concludes with recommendations for amending federal legislation to ensure consistent legal regulation of the issues discussed.

**Keywords:** road activity; public authorities; powers; government institutions; monopolization; competition protection; competitive procedures

**Conflict of interest.** The Author declares no conflict of interest.

**For citation:** Bashurov V. B. On the Legality of Monopolizing Road Activities Concerning Highways of Regional or Inter-Municipal Significance. *Siberian Law Review*. 2025;22(1):19-31. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-1-19-31>. EDN: <https://elibrary.ru/nvkhwo> (In Russ.).

## ВВЕДЕНИЕ

Отдельные вопросы, связанные с осуществлением дорожной деятельности, раскрываются в трудах таких представителей науки административного и финансового права как А. В. Винницкого [1], А. Ю. Якимова [2], В. П. Емельянцева<sup>1</sup>, Л. А. Чеговадзе [3], М. А. Моисеева, Т. В. Кулакова [4] и др. [5–8]<sup>2</sup>. Однако системный административно-правовой анализ федерального и регионального законодательства в части реализации публично-правовыми образованиями своих полномочий в данной сфере отношений, а также складывающейся правоприменительной, в том числе судебной, практики не был представлен в науке. Не рассматривались данные отношения и с позиции монополизации дорожной деятельности через создание государственных учреждений, в том числе посредством преобразования унитарных предприятий, и их прямого бюджетного финансирования, минуя конкурентные процедуры. Это обуславливает необходимость рассмотрения особенностей законодательного регулирования упомянутых отношений и правоприменительной практики.

### РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ДОРОЖНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, в соответствии с п. 6 ст. 12 Федерального закона от 8 ноября 2007 г.

№ 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее – ФЗ об автомобильных дорогах), отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Аналогичное полномочие, в зависимости от классификации автомобильных дорог, закреплено за органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления (п. 10 ст. 11, п. 6 ст. 13 ФЗ об автомобильных дорогах). Вместе с этим, согласно ст. 15 ФЗ об автомобильных дорогах, осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог федерального, регионального (межмуниципального) и местного значения обеспечивается соответственно уполномоченными федеральными, региональными и местными органами власти.

Следовательно, непосредственное осуществление дорожной деятельности законодательно не отнесено к исключительным полномочиям органов публичной власти. Они лишь обеспечивают осуществление данной деятельности, «реализуют определенные правомочия и исполняют обязанности собственника в рамках представленной компетенции» [1, с. 426]. Обеспечительная функция, как представляется, должна заключаться в принятии мер организационно-распорядительного характера, в том числе по финансовому обеспечению за счет средств соответствующего бюджета.

<sup>1</sup> Емельянец В. П. Вопросы ненадлежащего содержания автомобильных дорог общего пользования в судебной практике // Комментарий судебной практики / отв. ред. К. Б. Ярошенко. М. : ИЗиСП : Контракт, 2021. Вып. 27. С. 136–147.

<sup>2</sup> См., напр.: Mishra T. Ratings of Road Contractors in the Offing to Curb Errant Operators: Nitin Gadkari // The Economic Times. 2022. URL: [https://economictimes.indiatimes.com/industry/transportation/roadways/rating-of-road-contractors-in-the-offing-to-curb-errant-operators-nitin-gadkari/articleshow/96349487.cms?utm\\_source%20=%20contentofinterest&utm\\_medium=text&utm\\_campaign=cppst](https://economictimes.indiatimes.com/industry/transportation/roadways/rating-of-road-contractors-in-the-offing-to-curb-errant-operators-nitin-gadkari/articleshow/96349487.cms?utm_source%20=%20contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst) (дата обращения: 27.02.2025) ; Martinello B. Public Procurement Contracts / Fact Sheets on the European Union. 2024. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/34/public-procurement-contracts> (дата обращения: 27.02.2025).

<sup>3</sup> Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон от 8 нояб. 2007 г. № 257-ФЗ (ред. от 8 авг. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Публичными образованиями для осуществления управленческих и иных функций некоммерческого характера могут создаваться государственные (муниципальные) учреждения (ст. 123.21 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ).

Казенные учреждения создаются для оказания государственных (муниципальных) услуг, выполнения работ и (или) исполнения государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации полномочий органов публичной власти (ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Автономные<sup>4</sup> и бюджетные<sup>5</sup> учреждения выполняют работы, оказывают услуги в целях осуществления (обеспечения реализации) полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Учитывая особенности правового положения каждого из типов рассматриваемых учреждений, а также содержание закрепленного, например, за федеральными органами исполнительной власти полномочия по осуществлению дорожной деятельности, для оперативного управления автомобильными дорогами общего пользования федерального значения и искусственными сооружениями на них, обеспечения безопасного и бесперебойного движения транспортных средств по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения создано федеральное казенное учреждение «Федеральное управление автомобильных дорог “Урал” Федерального дорожного агентства»<sup>6</sup>. Предмет его деятельности опре-

делен как организация выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования федерального значения и искусственных сооружений на них. Таким образом, данное учреждение не непосредственно осуществляет указанные виды работ, а исполняет государственную функцию по оперативному управлению в рассматриваемой сфере, организует для этого заключение государственных контрактов с подрядными организациями<sup>7</sup>. Функции государственного заказчика по содержанию, ремонту, капитальному ремонту, обустройству, реконструкции и строительству федеральных автомобильных дорог также закреплены и за федеральным казенным учреждением «Федеральное управление автомобильных дорог Волго-Вятского региона Федерального дорожного агентства»<sup>8</sup> и др. Следовательно, «ни собственник автомобильных дорог, ни владеющие ими на праве оперативного управления субъекты непосредственно дорожной деятельностью не занимаются» [3, с. 49].

Несмотря на кажущуюся ясность правовых норм, определяющих полномочия органов публичной власти по обеспечению осуществления дорожной деятельности, а также иные предъявляемые к данной деятельности требования, содержание которых будет раскрыто нами далее, типы государственных учреждений, практику реализации федеральных полномочий (через создание казенных учреждений), отдельные субъекты Российской Федерации приняли решения,

<sup>4</sup> Об автономных учреждениях : Федер. закон от 3 нояб. 2006 г. № 174-ФЗ (ред. от 21 нояб. 2022 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> О некоммерческих организациях : Федер. закон от 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 8 авг. 2024 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 19 авг. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Историческая справка // Федер. казен. учреждение «Уралуправтодор». 2018. URL: <https://ural.rosavtodor.gov.ru/department/about-management/istoriya> (дата обращения: 17.10.2024).

<sup>7</sup> Закупки // Официальный сайт Единой информац. системы в сфере закупок. 2025. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/order/extendedsearch/results.html?searchString=ФКУ%20%22Уралуправтодор%22> (дата обращения: 17.10.2024).

<sup>8</sup> История управления // Федер. казен. учреждение «Волго-Вятскуправтодор». 2021. URL: <https://vtk.rosavtodor.gov.ru/department/about-management/istoriya-upravleniya> (дата обращения: 17.10.2024).

направленные на монополизацию данной деятельности. Особенно заметна эта тенденция стала после принятия Федерального закона от 27 декабря 2019 г. № 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственных и муниципальных унитарных предприятиях” и Федеральный закон “О защите конкуренции”»<sup>9</sup>, статьей 3 которого предусмотрена необходимость ликвидации или реорганизации до 1 января 2025 г. государственных и муниципальных унитарных предприятий, осуществляющих деятельность на товарных рынках в Российской Федерации, находящихся в условиях конкуренции, за исключением законодательно предусмотренных случаев.

Инициаторами их ликвидации или реорганизации выступила Федеральная антимонопольная служба в связи с многочисленными фактами ухода заказчиков от применения норм Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>10</sup> (далее – ФЗ

о контрактной системе) путем передачи бюджетных средств в форме субсидий подведомственным унитарным предприятиям для закупки ими товаров, работ, услуг для нужд заказчика, в том числе и на конкурентных рынках (например, работы по строительству, закупка лекарственных средств и медицинских изделий)<sup>11</sup>.

Вместе с тем желание сохранить ранее выстроенную систему взаимоотношений, в том числе в дорожной сфере, выступило основой для принятия отдельными регионами решений, предусматривающих преобразование государственных унитарных дорожных предприятий в государственные бюджетные учреждения<sup>12</sup>. Вопрос законности и обоснованности действий и решений, предусматривающих не только наделение государственных бюджетных учреждений административными функциями, но и сохранение за ними как государственными унитарными дорожными предприятиями ранее выполняемых хозяйственных функций, определяет актуальность настоящего исследования.

<sup>9</sup> *О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и Федеральный закон «О защите конкуренции»* : Федер. закон от 27 дек. 2019 г. № 485-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> *О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд* : Федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 8 авг. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> *Пояснительная записка «К проекту федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий)”*». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> См., напр.: *О реорганизации государственных унитарных предприятий Тульской области* : постановление Правительства Тул. обл. от 24 нояб. 2011 г. № 184 ; *О реорганизации областного государственного унитарного предприятия «Смоленское дорожное ремонтно-строительное управление»* : распоряжение Администрации Смоленск. обл. от 1 февр. 2013 г. № 140-р/адм ; *О реорганизации областного государственного унитарного дорожного эксплуатационного предприятия «Магаданское»* : постановление администрации Магадан. обл. от 20 нояб. 2013 г. № 1164-па (ред. от 15 окт. 2019 г.) ; *Об утверждении плана реформирования государственных унитарных предприятий Орловской области на период до 1 января 2025 года* : распоряжение Правительства Орлов. обл. от 29 окт. 2021 г. № 684-р (ред. от 15 дек. 2023 г.) ; *О реорганизации государственного предприятия Омской области «Тевризское дорожное ремонтно-строительное управление»* : распоряжение Правительства Омск. обл. от 27 июня 2024 г. № 142-рп ; *О реорганизации Государственного унитарного предприятия Севастополя «Севастопольский Автодор»* путем преобразования в Государственное бюджетное учреждение «Севастопольский Автодор» : постановление Правительства Севастополя от 22 апр. 2016 г. № 394-ПП ; *О внесении изменений в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 29.06.2010 № 836, реорганизации государственных унитарных дорожных предприятий и изменении цели и предмета деятельности Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения «Центр комплексного благоустройства»* : постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17 окт. 2023 г. № 1071 ; *О реорганизации государственных унитарных предприятий Ставропольского края дорожной отрасли путем их слияния и преобразования в государственное бюджетное учреждение Ставропольского края «Стававтодор»* : распоряжение Правительства Ставропол. края от 6 сент. 2019 г. № 378-рп (ред. от 21 дек. 2020 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

### ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ ПО РЕОРГАНИЗАЦИИ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»<sup>13</sup> предусматривает различные формы реорганизации государственных унитарных предприятий, в том числе посредством их преобразования в юридическое лицо иной организационно-правовой формы в предусмотренных данным Федеральным законом или иными федеральными законами случаях (абз. 6 п. 2 ст. 29). Данный Федеральный закон устанавливает, что по решению собственника имущества унитарного предприятия оно может быть преобразовано в государственное или муниципальное учреждение (п. 1 ст. 34). Однако это решение, на наш взгляд, должно приниматься с учетом типа создаваемого государственного (муниципального) учреждения, характера (видов) деятельности, осуществляемых реорганизуемым унитарным предприятием.

В случае возможного возложения на данные учреждения выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления (обеспечения реализации) полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления такое преобразование унитарного предприятия допустимо<sup>14</sup>.

Выполнение же работ (оказание услуг) по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог, составляющих суть дорожной деятельности (п. 6 ст. 3 ФЗ об автомобильных дорогах), как выше указывалось, законодательно не отнесено к непосредственным полномочиям органов публичной власти. Эта деятельность является хозяйственной, осуществляемой «в сфере, в которой не существует государственной монополии, ... которую вправе при соблюдении установленных процедур осуществлять любая негосударственная организация...»<sup>15</sup>.

При этом состязательность хозяйствующих субъектов должна обеспечиваться проведением торгов, непроведение которых, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию. Только при публичном объявлении торгов в установленном порядке, по мнению Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем<sup>16</sup>.

Деятельность же бюджетных учреждений как некоммерческих организаций не направлена на извлечение прибыли (ст. 50 ГК РФ). Они действуют в соответствии с государственными заданиями

<sup>13</sup> О государственных и муниципальных унитарных предприятиях : Федер. закон от 14 нояб. 2002 г. № 161-ФЗ (ред. от 6 апр. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Как правило, в бюджетные учреждения были преобразованы те унитарные предприятия, которые осуществляли деятельность в непроизводственной сфере. См., напр.: *О реорганизации* федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийский научно-исследовательский институт оптико-физических измерений» : Указ Президента Рос. Федерации от 26 сент. 2022 г. № 672 ; *О реорганизации* федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийский научно-исследовательский институт метрологической службы» : Указ Президента Рос. Федерации от 1 июля 2021 г. № 388 ; *О преобразовании* областного государственного унитарного предприятия «Южно-Уральский центр дорожных испытаний и исследований» : распоряжение Правительства Челябинск. обл. от 12 сент. 2017 г. № 564-рп ; *О реорганизации* государственного унитарного предприятия Новосибирской области «Центр организации дорожного движения Новосибирской области» : распоряжение Правительства Новосиб. обл. от 10 сент. 2013 г. № 396-рп. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> О реализации Минфином России обязанности по осуществлению в 2011–2014 годах мониторинга выполнения плана мероприятий и реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ : письмо Минфина России от 9 июня 2012 г. № 12-08-05/2796. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> Постановление Президиума Высш. Арбитр. Суда Рос. Федерации от 29 нояб. 2011 г. № 8799/11 по делу № А66-7056/2010. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

на выполнение работ, оказание услуг и финансируются за счет субсидий, предоставляемых им без проведения торгов, предусмотренных ФЗ о контрактной системе.

Следовательно, в рассматриваемой нами сфере отношений возможно создание только казенных учреждений (в том числе при преобразовании унитарных предприятий), деятельность которых должна быть направлена на обеспечение реализации полномочий его учредителя (управленческих функций) и не должна быть связана с осуществлением хозяйственных дел.

Унитарные предприятия, в соответствии со ст. 37 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»<sup>17</sup>, могут быть преобразованы

и в акционерные общества или общества с ограниченной ответственностью.

Учитывая, что работы (услуги), выполняемые в рамках дорожной деятельности, могут выполняться различными хозяйствующими субъектами, конкурирующими на рассматриваемом рынке, акционирование<sup>18</sup> унитарных предприятий как коммерческих организаций является наиболее верным решением, признающим равенство прав всех участников этих отношений, в том числе на доступ к бюджетному финансированию. Данный вариант преобразования унитарных предприятий был реализован, например, в республиках Северная Осетия – Алания<sup>19</sup>, Хакасия<sup>20</sup>, Калмыкия<sup>21</sup>, Адыгея<sup>22</sup>, а также в Архангельской<sup>23</sup>, Орловской<sup>24</sup>, Тверской<sup>25</sup>, Томской<sup>26</sup> областях.

<sup>17</sup> *О приватизации государственного и муниципального имущества* : Федер. закон от 21 дек. 2001 г. № 178-ФЗ (ред. от 6 апр. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> *О порядке реорганизации и признания банкротом федерального государственного унитарного предприятия* : письмо Минэкономразвития РФ от 23 окт. 2009 г. № Д06-3030. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> *О результатах приватизации государственного имущества Республики Северная Осетия – Алания за 2011 год* : постановление Правительства Респ. Сев. Осетия – Алания от 2 марта 2012 г. № 54. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>20</sup> *Об условиях приватизации имущественного комплекса Государственного унитарного предприятия Республики Хакасия «Алтайское дорожное ремонтно-строительное управление»* // Архив документов Респ. Хакасия. 2025. URL: <https://khakassia-gov.ru/doc/29641?ysclid=m92rvwxbo2679948090> (дата обращения: 17.10.2024).

<sup>21</sup> *Об условиях приватизации имущественного комплекса республиканского государственного унитарного предприятия «Яшалтинское дорожное управление»* : распоряжение Правительства Респ. Калмыкия от 26 дек. 2011 г. № 364-р. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>22</sup> *Об условиях приватизации государственного унитарного предприятия Республики Адыгея «Дорожно-строительное управление № 3»* : распоряжение Комитета Респ. Адыгея по имуществ. отношениям от 24 окт. 2013 г. № 788 (ред. от 14 марта 2014 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>23</sup> См., напр.: *О проведении реорганизации государственных унитарных предприятий дорожной отрасли* : распоряжение администрации Архангел. обл. от 24 июля 2001 г. № 527р ; *Об условиях приватизации областного государственного унитарного предприятия «Онежское дорожное управление»* : распоряжение Комитета по управлению госимуществом Архангел. обл. от 25 июля 2003 г. № 293р. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> *Об утверждении плана реформирования государственных унитарных предприятий Орловской области на период до 1 января 2025 года* ...

<sup>25</sup> См., напр.: *Об условиях приватизации государственного унитарного предприятия Тверской области «Оленинское дорожное ремонтно-строительное управление»* : распоряжение администрации Твер. обл. от 4 сент. 2007 г. № 568-ра ; *Об условиях приватизации государственного унитарного предприятия «Осташковское дорожно-строительное управление – 2»* : распоряжение администрации Твер. обл. от 26 дек. 2006 г. № 647-ра ; *Об условиях приватизации государственного унитарного предприятия «Сонковское дорожное ремонтно-строительное управление»* : распоряжение администрации Твер. обл. от 26 дек. 2006 г. № 649-ра (ред. от 24 окт. 2007 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>26</sup> См., напр.: *О реорганизации Государственного унитарного предприятия Томской области «Областное дорожное ремонтно-строительное управление»* : распоряжение Администрации Томск. обл. от 31 окт. 2022 г. № 698-ра ; *О реорганизации Областного государственного унитарного предприятия «Кожевниковское дорожное ремонтно-строительное управление»* : распоряжение Администрации Томск. обл. от 12 дек. 2023 г. № 810-ра. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

### ПРАВООБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДОРОЖНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Возможность выполнения работ (оказания услуг) в рамках дорожной деятельности именно хозяйствующими субъектами также доказывается тем, что проектирование, строительство, реконструкция, капитальный ремонт автомобильных дорог должны осуществляться в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>27</sup>, Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»<sup>28</sup> (далее – ФЗ о безопасности дорожного движения) и ФЗ об автомобильных дорогах (п. 1 ст. 16).

Частью 2 ст. 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что работы по договорам о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства<sup>29</sup>, заключенным с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, региональным оператором, должны выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, которые являются членами саморегулируемых организаций в области строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства. Следо-

вательно, строительство, реконструкция, капитальный ремонт автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения должны осуществляться любыми хозяйствующими субъектами, соответствующими требованиям градостроительного законодательства. Данная деятельность не является исключительным полномочием органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или подведомственных ему государственных организаций, что подтверждается судебной практикой<sup>30</sup>.

Действующее законодательство не содержит и каких-либо специальных требований к деятельности по проектированию объектов капитального строительства (включая автомобильные дороги) для обеспечения государственных нужд, финансируемых за счет средств соответствующего бюджета субъекта Российской Федерации, равно как и требований к субъектам, которые могут ее осуществлять. Следовательно, данную деятельность также могут осуществлять любые хозяйствующие субъекты.

К дорожной деятельности относится содержание и ремонт автомобильных дорог, которые осуществляются в порядке, устанавливаемом, соответственно, нормативным правовым актом Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования (ст.ст. 17, 18 ФЗ об автомобильных дорогах). Данный порядок, как полагаем, должен учитывать, что с принятием ФЗ об автомобильных дорогах внесены изменения

<sup>27</sup> Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон от 29 дек. 2017 г. № 443-ФЗ (ред. от 8 авг. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>28</sup> О безопасности дорожного движения : Федер. закон от 10 дек. 1995 г. № 196-ФЗ (ред. от 8 авг. 2024 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 сент. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>29</sup> К объектам капитального строительства относятся и автомобильные дороги (п. 10, п. 10.1 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

<sup>30</sup> См., напр.: *Решение* Арбитр. суда Хабаров. края от 28 нояб. 2012 г. по делу № А73-11230/2012 ; *Постановление* Шестого арбитраж. апелляц. суда от 20 февр. 2013 г. № 06АП-99/2013 по делу № А73-11230/2012 ; *Постановление* Федер. арбитраж. суда Дальневост. окр. от 10 июня 2013 г. № Ф03-1592/2013 по делу № А73-11230/2012 ; *Определение* Высш. Арбитраж. Суда Рос. Федерации от 1 авг. 2013 г. № ВАС-10827/13 по делу № А73-11230/2012 ; *Определение* Высш. Арбитраж. Суда Рос. Федерации от 3 окт. 2013 г. № ВАС-10827/13 по делу № А73-11230/2012. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

в ст. 12 ФЗ о безопасности дорожного движения, которыми из числа полномочий органов исполнительной власти исключена деятельность по обеспечению соответствия состояния дорог при их содержании установленным техническим регламентам и другим нормативным документам. Данное полномочие возложено на лиц, осуществляющих содержание автомобильных дорог. Несмотря на отсутствие в вышеуказанном Федеральном законе как дефиниции, раскрывающей субъектный состав данных лиц, так и какого-либо перечня лиц, осуществляющих содержание автомобильных дорог, к ним следует отнести организации, осуществляющие хозяйственную деятельность (подрядные организации), привлекаемые для выполнения (оказания) работ (услуг) по содержанию автомобильных дорог в соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>31</sup> (далее – ФЗ о защите конкуренции), ФЗ о контрактной системе и иными федеральными законами.

Именно такой подход реализован на федеральном уровне<sup>32</sup> и применяется большинством регионов<sup>33</sup>.

Однако, в Московской<sup>34</sup> и Вологодской<sup>35</sup> областях, в Ставропольском крае<sup>36</sup>

проведение работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог возложено на государственные бюджетные учреждения данных субъектов Российской Федерации.

Такое правовое регулирование рассматриваемых отношений, как выше нами указывалось, не учитывает, что государственное бюджетное учреждение создается для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации полномочий органов государственной власти. Осуществление же дорожной деятельности законодательно не отнесено к непосредственным полномочиям органов власти. Соответственно, выполнение работ (оказание услуг) государственным бюджетным учреждением не направлено на обеспечение реализации полномочий властного субъекта, так как он не обладает ими.

К тому же проведение государственными учреждениями работ (услуг) как по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, так и ремонту и содержанию дорог потребует доведения до них государственного задания на выполнение этих работ (услуг) и заключение с данными организациями соглашений о предоставлении субсидий

<sup>31</sup> *О защите конкуренции* : Федер. закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 8 авг. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>32</sup> *Об утверждении* Правил ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования федерального значения : постановление Правительства Рос. Федерации от 26 окт. 2020 г. № 1737. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>33</sup> Например, в Брянской, Воронежской, Ивановской, Орловской, Рязанской, Ярославской, Ленинградской, Вологодской, Калининградской, Псковской, Астраханской, Кировской, Саратовской, Тюменской, Челябинской, Иркутской, Омской, Томской, Амурской, Магаданской областях, республиках Адыгея, Алтай, Крым, Карелия, Коми, Тыва, Дагестан, Мордовия, Удмуртской Республике, Чеченской Республике, Краснодарском крае, Приморском крае, Еврейской автономной области.

<sup>34</sup> *Об утверждении* Порядка содержания и ремонта автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения Московской области : постановление Правительства Моск. обл. от 21 мая 2019 г. № 288/15 (ред. от 21 февр. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>35</sup> *Об утверждении* Порядка ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения Волгоградской области и искусственных сооружений на них : приказ комитета транспорта и дорож. хозяйства Волгоград. обл. от 28 дек. 2021 г. № 222-п. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>36</sup> *Об утверждении* Порядка организации и проведения работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения в Ставропольском крае : постановление Правительства Ставропол. края от 26 июля 2013 г. № 292-п (ред. от 1 апр. 2021 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации на их выполнение. Эти действия следует рассматривать как направленные на создание государственных преференций и ограничение, устранение конкуренции на товарном рынке, носящие противоправный характер, не соответствующие требованиям ст.ст. 15, 16 ФЗ о защите конкуренции.

Так, в Сахалинской области для выполнения работ по организации капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования на территории муниципального образования было создано муниципальное бюджетное учреждение «Управление городским дорожным хозяйством муниципального образования “Холмский городской округ”» (далее – МБУ «УГДХ»). Этому учреждению было утверждено муниципальное задание и с ним было заключено соглашение о предоставлении субсидии из бюджета.

Решением Сахалинского УФАС России от 5 августа 2022 г. по делу № 065/01/15-26/2022<sup>37</sup> было установлено, что выполнение работ по организации капитального ремонта, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования местного значения организовано не путем заключения муниципального контракта в соответствии с положениями ФЗ о контрактной системе, а посредством установления подведомственному МБУ «УГДХ» муниципального задания. В результате иные хозяйствующие субъекты были лишены возможности принять участие в заключении муниципального контрак-

та, что ограничило конкуренцию в пользу МБУ «УГДХ», получившего приоритетный доступ к исполнению муниципального заказа для нужд муниципалитета и финансированию из местного бюджета.

Решением Арбитражного суда Сахалинской области от 30 января 2023 г. по делу № А59-4856/2022<sup>38</sup> действия администрации муниципального образования «Холмский городской округ», выразившиеся в утверждении муниципального задания для МБУ «УДГХ» на выполнение работ по организации капитального ремонта, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования местного значения без проведения конкурентных процедур, признаны нарушающими ст. 15 ФЗ о защите конкуренции.

Вышеуказанное Решение Арбитражного суда Сахалинской области поддержано апелляционной и кассационной инстанциями, а также Верховным Судом Российской Федерации<sup>39</sup>.

В Кемеровской области – Кузбассе по инициативе контрольно-счетной палаты Кемеровским УФАС России было возбуждено дело № 042/01/16-460/2022 по признакам нарушения Министерством строительства Кузбасса и государственным бюджетным учреждением Кемеровской области «Проектный институт “Кузбасспроект”»<sup>40</sup> (далее – ГБУ «ПИ “КузбассПроект”») ст. 16 ФЗ о защите конкуренции, выразившегося в заключении соглашений о предоставлении субсидии из областного бюджета на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных

<sup>37</sup> Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области от 5 авг. 2022 г. № 065/01/15-26/2022. Доступ из СПС «Гарант».

<sup>38</sup> Решение Арбитр. суда Сахалин. обл. от 30 янв. 2023 г. по делу № А59-4856/2022 // Судеб. и норматив. акты РФ. 2022. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/hfQasKfHe15H/> (дата обращения: 17.10.2024).

<sup>39</sup> Постановление Пятого арбитра. апелляц. суда от 7 апр. 2023 г. № 05АП-1175/2023 по делу № А59-4856/2022; Постановление Арбитр. суда Дальневост. окр. от 7 июля 2023 г. № Ф03-2697/2023 по делу № А59-4856/2022; Определение Верхов. Суда Рос. Федерации от 23 окт. 2023 г. № 303-ЭС23-19780 по делу № А59-4856/2022. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>40</sup> Распоряжением Губернатора Кемеровской области от 18 октября 2018 г. № 86-рг государственное предприятие Кемеровской области «Облстройпроект» преобразовано в государственное бюджетное учреждение Кемеровской области «Проектный институт Кузбасспроект». (Доступ из СПС «КонсультантПлюс».)

услуг (разработка проектно-сметной документации) на 2022 г. и плановый период 2023 и 2024 гг., а также дополнительных соглашений к ним.

Комиссия Кемеровского УФАС России пришла к выводу о том, что заключение данных соглашений с ГБУ «ПИ «Кузбасс-Проект»» привело к недопущению возникновения конкурентных отношений между хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на аналогичном товарном рынке, предоставлению преимущественных условий для ГБУ «ПИ «КузбассПроект»», созданию возможности для указанного бюджетного учреждения в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке<sup>41</sup>. Также отсутствие публичных процедур не привело к эффективному использованию бюджетных средств, предполагающему достижение заданных результатов с применением наименьшего объема средств (экономности).

В результате заключения вышеуказанных соглашений ГБУ «ПИ «КузбассПроект»» получило доступ к выполнению услуг по максимально возможной цене, без участия в какой-либо конкурентной борьбе, без подачи предложений о снижении цены договора, тем самым было поставлено в преимущественное положение по сравнению с иными хозяйствующими субъектами, осуществляющими аналогичную деятельность.

Арбитражным судом Кемеровской области<sup>42</sup> поддержано решение Кемеровского УФАС России, а также указано на то, что предоставление ГБУ «ПИ «КузбассПроект»» услуг, указанных в государственном задании, не должно компенсироваться посредством наделения

бюджетного учреждения полномочиями органов государственной власти, установления данному учреждению государственного задания, предоставления субсидий, на финансирование его деятельности. Данный судебный акт поддержан в апелляционном порядке<sup>43</sup>.

Следует также отметить, что разрешение на строительство, реконструкцию автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения выдается уполномоченным исполнительным органом субъекта Российской Федерации (п. 2 ч. 3 ст. 16 ФЗ об автомобильных дорогах). Данный орган осуществляет и региональный государственный контроль (надзор) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве (п. 1 ст. 12 ФЗ об автомобильных дорогах). Это, несомненно, к тому же заставляет задуматься о наличии коррупционной составляющей при учреждении подведомственных данному органу власти государственных учреждений, осуществляющих дорожную деятельность, ведущей к формальности отраслевого контроля (надзора) [9].

Таким образом, дорожная деятельность – это хозяйственная деятельность, осуществляемая организациями любых организационно-правовых форм собственности, индивидуальными предпринимателями, привлекаемыми в соответствии с ФЗ о защите конкуренции, ФЗ о контрактной системе. В целях совершенствования механизма конкурсного отбора таких организаций, сокращения сроков проведения конкурентных процедур, отсеивания недобросовестных субъектов, повышения качества работ (услуг), выполняемых (оказываемых) в рамках дорожной деятельности, заслуживают особого

<sup>41</sup> Решение Управления Федер. антимонополь. службы по Кемеров. обл. от 26 янв. 2023 г. по делу № 042/01/16-460/2022. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>42</sup> Решение Арбитр. суда Кемеров. обл. от 30 нояб. 2023 г. по делу № А27-7065/2023. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>43</sup> Постановление Седьмого арбитраж. апелляц. суда от 21 марта 2024 г. № 07АП-387/2024 по делу № А27-7065/2023. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

внимания предложения отдельных авто-ров [4] по формированию рейтинга подрядных организаций в сфере дорожного хозяйства.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Учитывая, что дорожная деятельность – это хозяйственная деятельность организаций любых организационно-правовых форм, а не непосредственная функция органов власти (является избыточной и несвойственной органам публичной власти), ее финансирование из бюджетной системы должно осуществляться на основании контрактов, заключенных для обеспечения государственных (муниципальных) нужд. Дополнительными механизмами финансирования могут выступать бюджетные ассигнования на предоставление субсидий юридическим лицам (индивидуальным предпринимателям) – производителям товаров, работ и услуг, концессионные соглашения.

В завершении следует отметить, что обозначенные в рамках настоящей статьи нарушения антимонопольного законодательства при создании бюджетных учреждений, в том числе при преобразова-

нии унитарных предприятий, имеют место не только в дорожной сфере, но и в других отраслях<sup>44</sup>. Преодолеть это можно посредством уточнения федерального законодательства, выработки единой правоприменительной практики, организации на должном уровне федерального контроля и усиления прокурорского надзора за соблюдением законодательства.

Для обеспечения предельной ясности правовых норм, определяющих полномочия органов публичной власти по обеспечению осуществления дорожной деятельности, предлагаем:

1) в п. 10 ст. 11, п. 6 ст. 12, п. 6 ст. 13 ФЗ об автомобильных дорогах слова «осуществление дорожной деятельности» заменить словами «*обеспечение осуществления дорожной деятельности*»;

2) ст. 2 ФЗ о безопасности дорожного движения дополнить абзацем следующего содержания:

*«лица, осуществляющие содержание автомобильных дорог – подрядные организации, выполняющие (оказывающие) работы (услуги) по содержанию автомобильных дорог, привлекаемые в соответствии с законодательством».*

### Список литературы

1. Винницкий А. В. Публичная собственность. М. : Статут, 2013. 730 с.
2. Якимов А. Ю. Размышления о нормативно-правовой основе деятельности, связанной с дорожным движением // Административное право и процесс. 2021. № 2. С. 10–19. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2021-2-10-19>
3. Чеговадзе Л. А. Об ответственных за сохранность автомобильных дорог России // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 1. С. 47–51.
4. Моисеева М. А., Кулакова Т. В. Совершенствование системы государственных закупок: формирование рейтинга подрядных организаций (на примере дорожной деятельности) // Финансовый журнал. 2023. Т. 15, № 1. С. 74–94. DOI: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-1-74-94>
5. Хеггие И., Вискерс П. Управление и финансирование автомобильных дорог в рыночных условиях / пер. с англ. под ред. проф. В. В. Сельянова. М. : МАДИ (ТУ), 1999. 174 с.
6. Alzahrani J. I., Emsley M. W. The impact of contractors' attributes on construction project success: a post construction evaluation // International Journal of Project Management. 2013. Vol. 31, iss. 2. P. 313–322. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2012.06.006>
7. Banaitiene N., Banaitis A. Analysis of criteria for contractors' qualification evaluation // Technological and Economic Development of Economy. 2006. Vol. 12, № 4. P. 276–282. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13928619.2006.9637754>

<sup>44</sup> Например, в сфере здравоохранения. См.: *Об устранении нарушения законодательства Российской Федерации : предписание Хакасского УФАС России от 12 нояб. 2018 г. по делу № 14-А-18*. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

8. Tran D., Molenaar K. R., Gransberg D. D. Implementing Best-Value Procurement for Design-Bid-Build Highway Projects // *Transportation Research Record Journal of the Transportation Research Board*. 2016. Vol. 2573, iss. 1. P. 26–33. DOI: <http://dx.doi.org/10.3141/2573-04>

9. Кретов В. В., Севрюгин В. Е. О необходимости установления административной ответственности за правонарушения в области дорожного хозяйства Российской Федерации // *Административное и муниципальное право*. 2015. № 4 (88). С. 380–387. DOI: <https://doi.org/10.7256/1999-2807.2015.4.14614>

### References

1. Vinnitskii A. V. *Public Property*. Moscow: Statut Publ.; 2013. 730 s. (In Russ.)
2. Yakimov A. Yu. Reflections over the Statutory Basis of Road Traffic Related Activities. *Administrative Law and Procedure*. 2021;2:10-19. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2021-2-10-19> (In Russ.)
3. Chegovadze L. A. About Responsible for Safety of Highways of Russia. *Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice*. 2020;1:47-51. (In Russ.)
4. Moiseeva M. A., Kulakova T. V. Improving the Public Procurement System: Rating of Contractors in the Road Sector. *Financial Journal*. 2023;15(1):74-94. DOI: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-1-74-94> (In Russ.)
5. Heggie I. G., Vickers P. *Commercial Management and Financing of Roads*. Moscow: State Technical University – MADI (STU-MADI) Publ.; 1999. 174 p. (In Russ.)
6. Alzahrani J. I., Emsley M. W. The Impact of Contractors' Attributes on Construction Project Success: a Post Construction Evaluation. *International Journal of Project Management*. 2013;31(2):313-322. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2012.06.006>
7. Banaitiene N., Banaitis A. Analysis of Criteria for Contractors' Qualification Evaluation. *Technological and Economic Development of Economy*. 2006;12(4):276-282. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13928619.2006.9637754>
8. Tran D., Molenaar K. R., Gransberg D. D. Implementing Best-Value Procurement for Design-Bid-Build Highway Projects. *Transportation Research Record Journal of the Transportation Research Board*. 2016;2573(1):26-33. DOI: <http://dx.doi.org/10.3141/2573-04>
9. Kretov V. V., Sevryugin V. E. On the Necessity of Establishing of Administrative Responsibility for Offences in the Sphere of Road Economy of the Russian Federation. *Administrative and Municipal Law*. 2015;4:380-387. DOI: <https://doi.org/10.7256/1999-2807.2015.4.14614> (In Russ.)

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Владимир Борисович Башуров**, доцент кафедры конституционного и административного права Сибирского юридического университета (ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Российская Федерация), кандидат юридических наук, доцент; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0758-6481>; e-mail: [bashurov\\_v@mail.ru](mailto:bashurov_v@mail.ru)

### ABOUT THE AUTHOR

**Vladimir B. Bashurov**, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law at the Siberian Law University (12 Korolenko str., Omsk, 644010, Russian Federation), Candidate of Legal Sciences, Associate Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0758-6481>; e-mail: [bashurov\\_v@mail.ru](mailto:bashurov_v@mail.ru)

Поступила | Received  
17.10.2024

Поступила после рецензирования  
и доработки | Revised  
10.01.2025

Принята к публикации | Accepted  
14.01.2025

УДК 342.9:351.753

DOI: 10.19073/2658-7602-2025-22-1-32-45

EDN: AMHCXQ



*Оригинальная научная статья*

## Правовое регулирование деятельности субъектов контроля за оборотом гражданского оружия в Российской Федерации

**О. С. Гоман** 

*Омская академия МВД России, Омск, Российская Федерация*

✉ [beresh\\_olga@mail.ru](mailto:beresh_olga@mail.ru)

**Аннотация.** Актуальность работы обусловлена значимостью задач, стоящих перед федеральными органами исполнительной власти, связанных с осуществлением государственного контроля (надзора) в сфере оборота гражданского оружия, а также особым порядком административно-правового регулирования указанной сферы. Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере административно-правового регулирования контроля за оборотом гражданского оружия. Предметом исследования выступает федеральное законодательство, подзаконные нормативные правовые акты, закрепляющие организацию, порядок осуществления контрольно-надзорных функций, а также систему государственных органов и их компетенцию в сфере контроля (надзора) за оборотом оружия. Методологическую основу исследования образуют обще- и частнонаучные методы познания, в том числе аналитический, сравнительно-правовой, системно-структурный, формально-логический, историко-правовой, социологический. В статье акцентировано внимание на отсутствии четко выстроенной системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих административно-правовое регулирование вопросов контрольно-надзорных полномочий указанных структур в сфере контроля за оборотом оружия, а также невозможности использования комплекса нормативных правовых актов общеправового значения, регламентирующих сферу контроля (надзора) на федеральном уровне. В связи с этим возникает необходимость четкого определения перечня нормативных актов, диапазона их действия, а также установления системы органов контроля и основ их взаимодействия. Цель исследования состоит в научном осмыслении сложившейся структуры органов государственного контроля за оборотом гражданского оружия, их полномочий, а также законодательной основы регулирования контроля (надзора). В работе сделан вывод об особом характере комплекса нормативных правовых актов, регулирующем организацию и порядок осуществления контрольной (надзорной) деятельности в сфере оборота гражданского оружия. Указано на то, что общеправовые нормы, регулирующие общественные отношения в сфере государственного контроля (надзора), не распространяются на исследуемую сферу отношений, как следствие, отмечена необходимость в собственной терминологической базе, а также проработанности и согласованности всех правовых норм в регулируемой области. Кроме того, выстроена система и проанализированы контрольно-надзорные полномочия федеральных органов исполнительной власти в указанной сфере.

**Ключевые слова:** гражданское оружие; государственные контрольно-надзорные органы; регулирование государственного контроля (надзора); полномочия органов контроля (надзора); контроль в сфере оборота гражданского оружия

**Конфликт интересов.** Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

**Для цитирования:** Гоман О. С. Правовое регулирование деятельности субъектов контроля за оборотом гражданского оружия в Российской Федерации // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 1. С. 32–45. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-1-32-45>. EDN: <https://elibrary.ru/amhcxq>

*Original scientific article*

## **Legal Regulation of the Activities of Entities Exercising Control Over the Circulation of Civilian Weapons in the Russian Federation**

**O. S. Goman** 

*Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia, Omsk, Russian Federation*

✉ [beresh\\_olga@mail.ru](mailto:beresh_olga@mail.ru)

**Abstract.** The relevance of this study lies in the importance of the tasks assigned to federal executive authorities in implementing state control (supervision) over the circulation of civilian weapons, as well as in the specific nature of the administrative and legal regulation in this field. Object of the study: public relations arising in the context of administrative and legal regulation of control over the circulation of civilian weapons. Subject of the study: federal legislation and subordinate normative legal acts that define the organization and procedures for implementing control and supervisory functions, as well as the system of state authorities and their competencies in this area. Methodology: The research is based on both general and specialized scientific methods, including analytical, comparative-legal, system-structural, formal-logical, historical-legal, and sociological approaches. Problem Statement: The article highlights the lack of a clearly structured system of federal executive bodies responsible for the administrative and legal regulation of control and supervisory powers in the sphere of weapon circulation. It also addresses the limitations of applying general legal normative acts to this specific area of control (supervision) at the federal level. Hence, the study emphasizes the need to define a comprehensive list of applicable normative acts, their scope, and to establish a coherent system of control authorities with effective interagency coordination. Purpose: The aim of the study is to provide a scholarly analysis of the existing system of state control bodies overseeing the circulation of civilian weapons, their powers, and the legislative framework that governs their supervisory activities. Key findings: The research concludes that the legal framework regulating the organization and procedures for control (supervision) in the area of civilian weapon circulation is of a special nature. General legal norms that govern state control and supervision do not fully apply to this domain. This highlights the necessity for a distinct legal terminology and for harmonizing all relevant legal norms within this regulated sphere. The study also outlines and analyzes the control and supervisory powers of federal executive authorities involved in this area.

**Keywords:** civilian weapons; state supervisory and oversight bodies; regulation of state control (supervision); powers of supervisory authorities; control over the circulation of civilian weapons

**Conflict of interest.** The Author declares no conflict of interest.

**For citation:** Goman O. S. Legal Regulation of the Activities of Entities Exercising Control Over the Circulation of Civilian Weapons in the Russian Federation. *Siberian Law Review*. 2025;22(1):32-45. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-1-32-45>. EDN: <https://elibrary.ru/amhcxq> (In Russ.)

### **ВВЕДЕНИЕ**

Устойчивое, стабильное развитие современного общества невозможно обеспечить без выстроенного сбалансированного контрольно-надзорного механизма, целью которого является достижение наи-

более эффективного выполнения установленных правил поведения. Указанный механизм должен включать совокупность нормативных правовых актов, устанавливающих основные модели поведения, а также систему органов, наделенных

комплексом полномочий, позволяющих выполнять поставленные перед ними задачи.

В целях упорядочения и надлежащей реализации деятельности в области оборота гражданского оружия создан блок специальных нормативных правовых актов и выстроена разветвленная структура государственных контрольно-надзорных органов.

### **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)**

Регулирование государственного контроля (надзора) осуществляется преимущественно на федеральном уровне. Основные нормативные правовые акты, выявленные при анализе данной сферы, с очевидностью указывают на обширность общественных отношений, находящихся в их поле координат.

Так, Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – ФЗ № 294-ФЗ) дает определение государственного контроля (надзора), под которым понимает деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями установленных требований посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуаль-

ными предпринимателями, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями<sup>1</sup>.

Нормативный правовой акт устанавливает полномочия органов контроля, порядок, сроки, права и обязанности сторон при организации и проведении контрольных мероприятий. Однако в ст. 1 вышеупомянутого Федерального закона указано, что сферой применения анализируемых норм являются отношения, формирующиеся при организации и осуществлении контроля (надзора) и защиты прав исключительно юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Таким образом, ФЗ № 294-ФЗ не регулирует отношения, возникающие при производстве контроля (надзора) в сфере оборота оружия, осуществляемого гражданами. Отметим также, что значительное число видов государственного контроля (надзора) полностью или частично не подпадают под действие данного закона [1, с. 52].

Второй нормативный правовой акт, подвергнутый рассмотрению, – Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 248-ФЗ) – также предлагает понятие государственного контроля (надзора) и определяет его как «деятельность контрольных (надзорных) органов, направленную на предупреждение,

<sup>1</sup> О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : Федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 26 дек. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемую в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений»<sup>2</sup>.

В данном случае действие ФЗ № 248-ФЗ распространяется также и на выполнение обязательных требований гражданами. Однако мы встречаем очередное ограничение: положения закона не применяются к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) за оборотом оружия<sup>3</sup>. Из этого следует, что интересующая нас сфера контроля (надзора) вновь выпала из общеправового регулирования.

Также в 2020 г. вступил в силу Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – ФЗ об обязательных требованиях в РФ), который определил правовые и организационные основы установления обязательных требований, вместе с порядком оценки их применения, осуществляемой в рамках государственного контроля (надзора),

привлечения к административной ответственности, а также предоставления лицензий (разрешений)<sup>4</sup>.

Несмотря на то что при выдаче лицензий (разрешений), дающих право на оборот (приобретение, ношение, хранение и т. д.) гражданского оружия, а равно при привлечении к административной ответственности происходит обязательная оценка соблюдения установленных Федеральным законом от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»<sup>5</sup> (далее – ФЗ об оружии) требований, в очередной раз обозначим, что сфера применения ФЗ об обязательных требованиях в РФ не распространяется на отношения, связанные с установлением и оценкой применения обязательных требований в сфере оборота оружия, указанные обстоятельства закреплены в данном законе.

Учитывая, что одной из составляющих контрольно-надзорной деятельности является лицензирование и лицензионный надзор, рассмотрим нормативные положения Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – ФЗ № 99-ФЗ)<sup>6</sup>.

В соответствии с действующим законодательством граждане Российской Федерации, желающие приобрести оружие, обязаны обратиться в орган исполнительной власти, имеющий полномочия в сфере оборота оружия, для получения лицензии на приобретение гражданского оружия определенного вида. В свою очередь

<sup>2</sup> О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : Федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (ред. от 28 дек. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> За исключением государственного контроля (надзора) за соблюдением лицензионных требований при осуществлении разработки, производства, испытания, установки, монтажа, технического обслуживания, ремонта, утилизации и реализации вооружения и военной техники, разработки, производства, испытания, хранения, реализации и утилизации боеприпасов, разработки, производства, испытания, ремонта и утилизации гражданского и служебного оружия и основных частей огнестрельного оружия, разработки, производства, испытания, утилизации патронов к гражданскому и служебному оружию и составных частей патронов.

<sup>4</sup> Об обязательных требованиях в Российской Федерации : Федер. закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ (ред. от 8 авг. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Об оружии : Федер. закон от 13 дек. 1996 г. № 150-ФЗ (ред. от 8 авг. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> О лицензировании отдельных видов деятельности : Федер. закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 8 авг. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ФЗ № 99-ФЗ определяет понятия «лицензия», «соискатель лицензии», полномочия государственных органов, основные принципы и порядок лицензирования. Тем не менее стоит заметить, что действие данного закона распространяется на общественные отношения, возникающие между органами исполнительной власти и юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Исходя из этого, ни понятийный аппарат, ни порядок лицензирования не могут быть применены к области контроля за оборотом гражданского оружия.

Принимая во внимание указанные обстоятельства, необходимо также отметить, что все определения, приведенные выше, даны исключительно в целях реализации конкретного правового акта, и их толкование применимо лишь в контексте нормативного правового акта, закрепляющего терминологию, эти ограничения использования терминологии закреплены законодательно. На наш взгляд, предложения некоторых авторов<sup>7</sup> распространить базовые положения на сферу контроля за оборотом гражданского оружия не имеют под собой юридических оснований. Законодатель исключает возможность использования данной терминологии и базовых положений при организации и проведении контрольных (надзорных) мероприятий в сфере оборота гражданского оружия. К тому же из приведенного анализа ясно, что конструкция данных федеральных законов определяет поле регулирования без сферы оборота оружия гражданами.

В данном контексте рассмотрим суждения Н. А. Власенко, который утверждает, что общие нормы регулируют общественные отношения в целом, а специальные — только часть таких отношений, при этом отрицается сама возможность установ-

ления принципиально нового правила [2, с. 11]. При таких обстоятельствах нормы, регулирующие контроль за оборотом гражданского оружия, не могут быть признаны специальными по отношению к рассматриваемым общеправовым установлениям, так как определяют совершенно самостоятельные правила в указанной сфере. По нашему мнению, в этой связи интересна точка зрения И. Н. Васева, который предлагает категорию «исключительная норма» и утверждает, что такие нормы права исключают действие общих норм и формулируют новые по правовой природе правила поведения<sup>8</sup>.

Исходя из этого, мы можем сделать вывод о том, что нормативное правовое регулирование контроля в области оборота гражданского оружия осуществляется обособленным законодательством. Считаем, что это в большей степени связано с предметом контроля — оружием. Учитывая, что оружие является источником повышенной опасности с возможностью поражения живой и иной цели, полагаем, данный факт послужил причиной выделения области оборота оружия в отдельный самостоятельный сектор правового регулирования.

При этом предполагаем, что при выстраивании системы контроля в сфере оборота гражданского оружия, исключая общее законодательство из числа источников регулирования, нельзя полностью отказываться от принятой в настоящее время в Российской Федерации риск-ориентированной общей модели контрольно-надзорной деятельности. Суть данной модели заключается в том, что «плотность» контроля и надзора должна напрямую зависеть от риска причинения вреда жизни, здоровью и безопасности [1, с. 54]. Уверены, что такие принципы

<sup>7</sup> Гориков И. С. Административно-правовое обеспечение соблюдения физическими лицами правил оборота гражданского огнестрельного оружия в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2023. 222 с.

<sup>8</sup> Васев И. Н. Коллизийное правовое регулирование в России: вопросы теории и практики : учеб. пособие. М. : Проспект, 2021. С. 16.

регулирующего контроля в сфере оборота гражданского оружия должны обеспечить эффективность его реализации.

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ  
(НАДЗОРА)  
В СФЕРЕ ОБОРОТА  
ГРАЖДАНСКОГО ОРУЖИЯ**

Основной закон Российской Федерации содержит только два базовых положения, в некоторой части влияющих на организацию и осуществление контрольных функций в области оборота оружия. Так, термин «оружие» в Конституции Российской Федерации упоминается дважды: в ст. 31 («Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия...») и в п. «м» ч. 1 ст. 71 (которым к ведению Российской Федерации отнесено «определение порядка продажи и покупки оружия...»).

Принимая во внимание данный факт, обозначим, что законодатель осуществляет нормативное правовое регулирование оборота оружия на федеральном уровне, следовательно, и контроль в указанной области регламентируется на этом же уровне.

Базовым нормативным правовым актом, устанавливающим положения регулирования контроля за оборотом гражданского оружия, выступает ФЗ об оружии. В статье 28 данного закона отсутствует определение государственного контроля за оборотом гражданского оружия, но при этом четко перечислены мероприятия, которые законодатель предписывает проводить в рамках федерального государственного контроля:

- проверка лиц в целях установления оснований для предоставления им права либо лишения их права владения оружием;
- оценка соблюдения владельцами оружия законодательства Российской Федерации в области оборота оружия;

- проверка у владельцев оружия действительности документов, предоставляющих им право на владение оружием, и соответствия таких документов фактическим данным об оружии, для подтверждения права на владение которым они выданы;

- осмотр оружия и патронов к нему на предмет их соответствия требованиям законодательства Российской Федерации в области оборота оружия;

- проверка мест, в которых осуществляется оборот оружия или предусматривается осуществление оборота оружия, на предмет их соответствия требованиям законодательства Российской Федерации в области оборота оружия;

- учет, в том числе с использованием информационных систем, лиц, которым предоставлено право на владение оружием, а также лиц, обратившихся за предоставлением им такого права;

- регистрация и учет оружия и патронов к нему;

- изъятие оружия и патронов к нему, а также документов, предоставляющих право на владение оружием;

- аннулирование документов, предоставляющих право на владение оружием;

- выявление и пресечение правонарушений в области оборота оружия;

- выдача документов, предоставляющих право на совершение определенных действий в сфере оборота оружия, в пределах компетенции органа, уполномоченного на осуществление федерального государственного контроля за оборотом оружия.

Интересен тот факт, что законодатель выводит лицензирование и лицензионный надзор из структуры федерального государственного контроля за оборотом гражданского оружия и не указывает их в перечне мероприятий, подлежащих реализации в рамках контроля, тем самым признавая лицензионный надзор самостоятельной формой государственно-управленческой деятельности.

При этом ФЗ об оружии, выводит из системы контроля лицензирование и лицензионный надзор, применяя оговорку «за исключением лицензий и разрешений, предусмотренных настоящим Федеральным законом, выдаваемых в рамках предоставления государственных услуг». Отметим, что лицензии и разрешения выдаются гражданам исключительно в порядке оказания государственных услуг, а, следовательно, и надзорные мероприятия в указанной части осуществляются в рамках лицензионного производства.

Согласно классификации, предложенной О. И. Бекетовым, административный надзор включает в себя общий административный надзор и полицейский надзор. В свою очередь полицейский надзор объединяет общий полицейский, лицензионно-разрешительный и персонализированный надзоры [3, с. 91]. Соглашаясь с этой точкой зрения, отметим, что если административный надзор рассматривать как составную часть административно-правового контроля, то в этом случае и лицензионно-разрешительный надзор, будучи составным элементом полицейского надзора, а следовательно, и административного надзора, включен в систему административно-правового контроля.

Эта точка зрения соответствует терминологии, закрепленной в Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в соответствии с которым к функциям по контролю и надзору относятся: действия по контролю за соблюдением общеобязательных правил поведения, выдача лицензий (разрешений), регистрация актов (документов), издание

индивидуальных актов применения, – а функция по оказанию государственных услуг выделена в отдельное направление деятельности<sup>9</sup>.

При этом обозначим, что по настоящее время ведется серьезная научная дискуссия относительно понятия и содержания административного надзора и его соотношения с контролем [4, с. 12; 5, с. 6; 6, с. 8]. Однако данный вопрос не является целью настоящего исследования, поэтому выбран научный подход, поддерживаемый автором.

Обозначим, что единого перечня государственно-властных субъектов, реализующих контрольно-надзорные функции в сфере оборота гражданского оружия, не установлено.

#### **СУБЪЕКТЫ, РЕАЛИЗУЮЩИЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫЕ ФУНКЦИИ В СФЕРЕ ОБОРОТА ГРАЖДАНСКОГО ОРУЖИЯ**

Обратившись к ФЗ об оружии, который упоминает федеральные органы исполнительной власти и некоторые полномочия в сфере контроля за оборотом гражданского оружия, предпримем попытки выстроить систему государственных органов, в компетенцию которых входят вопросы контроля за оборотом гражданского оружия, раскрыть административно-правовой статус субъектов контроля и их компетенцию в рассматриваемой области.

Основным субъектом контроля (надзора) является Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия)<sup>10</sup> – федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере оборота оружия, обладающий самыми обширными полномочиями по регулированию контроля

<sup>9</sup> О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 27 марта 2023 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См., напр.: О войсках национальной гвардии Российской Федерации : Федер. закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (ред. от 8 авг. 2024 г.) ; О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации : Указ Президента Рос. Федерации от 30 сент. 2016 г. № 510 (ред. от 30 июля 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

в рассматриваемой сфере. Федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия является одной из основных задач, возложенных на Росгвардию. Учитывая данные обстоятельства, федеральный орган наделен объемным перечнем полномочий, закрепленным в ст. 9 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации». Нельзя не признать, что это обусловлено широким спектром государственных интересов в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Так, по официальной статистике на территории России зарегистрировано 3,9 млн владельцев оружия, во владении которых находится 6,6 млн единиц гражданского оружия<sup>11</sup>. Предметом контрольно-надзорной деятельности Росгвардии является соблюдение гражданами, юридическими лицами, имеющими во владении (пользовании) оружие, обязательных требований, установленных ФЗ об оружии, Правилами оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации<sup>12</sup> и иными нормативными правовыми актами в сфере оборота оружия. Порядок,

сроки, права и обязанности участников контрольно-надзорных процедур закреплены в Административном регламенте по осуществлению контроля (надзора) за соблюдением законодательства в области оборота оружия<sup>13</sup>.

Вторым крупным субъектом контроля в области оборота оружия является Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел<sup>14</sup>. Несмотря на то что в 2016 году все основные полномочия в сфере контроля за оборотом гражданского оружия из сферы ведения МВД России переданы Росгвардии, ошибочно полагать, что крупная государственная структура, обеспечивающая охрану общественного порядка и общественной безопасности, полностью устранена из системы контроля за оборотом гражданского оружия. Так, МВД России разрабатывает и утверждает криминалистические требования, предъявляемые к гражданскому оружию<sup>15</sup>, формирует порядок проведения экспертных исследований в целях определения ответственности гражданского и служебного

<sup>11</sup> Названо число зарегистрированного оружия у россиян // Интернет-портал «Российской газеты». 2020. URL: <https://rg.ru/2020/01/07/nazvano-chislo-zaregistririvannogo-oruzhiia-u-rossiian.html> (дата обращения: 29.01.2025).

<sup>12</sup> *О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации* : постановление Правительства Рос. Федерации от 21 июля 1998 г. № 814 (ред. от 29 мая 2023 г.) (вместе с «Правилами оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации», «Положением о ведении и издании Государственного кадастра гражданского и служебного оружия и патронов к нему»). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> *Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия* : приказ Федер. службы войск нац. гвардии Рос. Федерации от 14 янв. 2020 г. № 8. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> См., напр.: *Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации* : Указ Президента Рос. Федерации от 21 дек. 2016 г. № 699 (ред. от 16 янв. 2025 г.) ; *О полиции* : Федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 28 дек. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> *Об утверждении Криминалистических требований к техническим характеристикам гражданского и служебного оружия, а также патронов к нему* : приказ МВД России от 7 июня 2022 г. № 403 (ред. от 21 янв. 2025 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

оружия криминалистическим требованиям<sup>16</sup>, вырабатывает требования к учету пуль и гильз, передаваемых в федеральную пулегильзотеку, определяет технические требования к контрольному отстрелу из гражданского и служебного огнестрельного оружия с нарезным стволом<sup>17</sup>, передает информацию и пули, гильзы в федеральную пулегильзотеку и др. Кроме указанных полномочий, ФЗ об оружии наделяет МВД России полномочиями по изъятию оружия, а также документов, предоставляющих право на его приобретение, хранение, ношение, использование, по приему сообщений от владельцев оружия о его применении.

Некоторые контрольные функции закреплены Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Так, полиция обязана участвовать в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения оружия, в порядке устанавливаемом Росгвардией<sup>18</sup>, проводить контрольный отстрел огнестрельного оружия с нарезным стволом, осуществлять прием и временное хранение изъятого, добровольно сданного, найденного оружия (не более 4 месяцев)<sup>19</sup>, в отношении

граждан выносить заключения о наличии опасности нарушения прав и свобод граждан, угрозы государственной или общественной безопасности в целях принятия решения о выдаче, аннулировании лицензий (разрешений) на оборот гражданского оружия, проверять у граждан документы, дающие право на оборот оружия. Также необходимо учитывать полномочия данного органа по выявлению и пресечению правонарушений, профилактике и применению мер государственного принуждения. С целью эффективной реализации основных направлений деятельности полиции предоставляется доступ к банку данных о лицах, владеющих оружием<sup>20</sup>.

Помимо базовых субъектов, законодатель наделяет ряд органов исполнительной власти полномочиями по регулированию контроля (надзора) в области оборота гражданского оружия.

Так, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Ростандарт) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг по управлению государственным имуществом в сфере технического регулирования,

<sup>16</sup> Об установлении Порядка проведения экспертных исследований в целях определения соответствия гражданского и служебного оружия криминалистическим требованиям, предусмотренным статьями 3 и 4 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»: приказ МВД России от 15 июня 2022 г. № 423. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Об утверждении Технических требований к контрольному отстрелу из гражданского и служебного огнестрельного оружия с нарезным стволом и Требований к учету пуль и гильз, передаваемых в федеральную пулегильзотеку: приказ МВД России от 31 мая 2018 г. № 343. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> См., напр.: Об утверждении Порядка взаимодействия Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, ее территориальных органов и органов внутренних дел Российской Федерации по вопросам, отнесенным к их компетенции в сфере оборота оружия: приказ Росгвардии № 216, МВД России № 440 от 23 июня 2023 г.; О некоторых вопросах участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан: приказ МВД России № 652, Росгвардии № 360 от 18 авг. 2017 г. (вместе с «Порядком участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан»). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> Об утверждении Порядка осуществления приема изъятого, добровольно сданного, найденного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, взрывных устройств, взрывчатых веществ: приказ МВД России от 17 дек. 2012 г. № 1107. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>20</sup> Об утверждении Порядка предоставления полиции доступа к банкам данных о лицах, получивших удостоверение частного охранника, частного детектива, и лицах, владеющих оружием: приказ Росгвардии № 188, МВД России № 417 от 26 июня 2017 г. (ред. от 27 июля 2018 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

стандартизации и обеспечения единства измерений<sup>21</sup>. В полномочия данного органа входит обязанность по согласованию криминалистических требований к гражданскому оружию, издание и ведение Государственного кадастра гражданского и служебного оружия, внесение в указанный кадастр и исключение из него моделей гражданского и служебного оружия по специальному поручению Правительства Российской Федерации совместно с Росгвардией.

Еще один федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, искусства, культурного наследия (в том числе археологического наследия) и кинематографии, а также по охране культурного наследия, обладающий полномочиями по регулированию контроля в области оборота гражданского оружия, – это Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры России)<sup>22</sup>. Указанный орган анализирует и заверяет перечни (списки) ввозимого на территорию Российской Федерации оружия и вывозимого из Российской Федерации оружия, имеющего культурную ценность, копий и реплик старинного (антикварного) оружия, а также участвует в регулировании оборота такого оружия на территории Российской Федерации.

Министерство спорта Российской Федерации (Минспорт России), являясь федеральным органом исполнительной власти,

осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере физической культуры и спорта<sup>23</sup>, участвует в регулировании контроля в части оборота спортивного оружия. В соответствии с действующим законодательством утверждает перечень видов спорта, занятие которыми дает право на приобретение спортивного огнестрельного оружия с нарезным стволом по согласованию с Росгвардией, а также утверждает требования к помещениям и участкам местности для открытых и закрытых тиров, приспособленным для спортивной стрельбы.

Существенными полномочиями наделяется Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России), которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения<sup>24</sup>. Данная федеральная структура имеет достаточно существенные полномочия по установлению правил и механизмов контроля в сфере оборота гражданского оружия. Так, Минздрав России определяет перечень допустимых к применению слезоточивых и раздражающих веществ для снаряжения патронов к газовому оружию, механических распылителей, аэрозольных и других устройств<sup>25</sup>, устанавливает допустимые нормы выходных параметров

<sup>21</sup> *О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии* : постановление Правительства Рос. Федерации от 17 июня 2004 г. № 294 (ред. от 29 окт. 2021 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>22</sup> *О Министерстве культуры Российской Федерации* : постановление Правительства Рос. Федерации от 20 июля 2011 г. № 590 (вместе с «Положением о Министерстве культуры Российской Федерации»). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>23</sup> *О Министерстве спорта Российской Федерации* : постановление Правительства Рос. Федерации от 19 июня 2012 г. № 607 (ред. от 3 нояб. 2023 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> *Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации* : постановление Правительства Рос. Федерации от 19 июня 2012 г. № 608 (ред. от 18 окт. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>25</sup> *О разрешении к применению слезоточивых и раздражающих веществ в составе патронов к газовому оружию, механических распылителей, аэрозольных и других устройств гражданского оружия самообороны* : приказ М-ва здравоохранения и социал. развития Рос. Федерации от 22 окт. 2008 г. № 583н. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

электрошоковых устройств и искровых разрядников<sup>26</sup>, закрепляет порядок проведения медицинского освидетельствования на наличие противопоказаний к владению оружием<sup>27</sup>, ведет федеральный реестр электронных медицинских документов (ФРЭМД)<sup>28</sup>, а также передает содержащуюся в нем информацию в Росгвардию, осуществляет организацию и проведение медицинских освидетельствований медицинскими учреждениями.

Некоторыми полномочиями обладает Министерство просвещения Российской Федерации (Минпросвещения России), которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, воспитания, опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся<sup>29</sup>. Оно устанавливает по согласованию с Росгвардией требования к содержанию программ подготовки лиц в целях изучения правил безопасного обращения с оружием и приобретения навыков без-

опасного обращения с оружием, а также осуществляет контроль за реализацией образовательной деятельности организациями, допущенными к проведению подготовки по указанным программам<sup>30</sup>.

Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России) также вовлечена в систему контроля (надзора) в сфере оборота оружия. Данная структура является федеральным органом исполнительной власти, в пределах своих полномочий осуществляющим государственное управление в области обеспечения безопасности Российской Федерации. В рамках исследуемой сферы имеет полномочия по запросу Росгвардии или без такового, в соответствии с полученными или имеющимися данными, выносить заключения о наличии опасности нарушения прав и свобод граждан, угрозы государственной или общественной безопасности<sup>31</sup>, которые являются основанием для отказа в выдаче лицензий (разрешений) в сфере оборота оружия либо аннулировании уже имеющихся. На давно возникшую объективную необходимость в подобной функции было указано отдельными исследователями [7, с. 412].

<sup>26</sup> *Об утверждении* норм допустимого воздействия на человека поражающих факторов гражданского оружия самообороны : приказ М-ва здравоохранения и социал. развития Рос. Федерации от 22 окт. 2008 г. № 584н. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>27</sup> *Об утверждении* порядка проведения медицинского освидетельствования на наличие медицинских противопоказаний к владению оружием, в том числе внеочередного, и порядка оформления медицинских заключений по его результатам, форм медицинского заключения об отсутствии медицинских противопоказаний к владению оружием и медицинского заключения об отсутствии в организме наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов : приказ Минздрава России от 26 нояб. 2021 г. № 1104н. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>28</sup> *О единой* государственной информационной системе в сфере здравоохранения : постановление Правительства Рос. Федерации от 9 февр. 2022 г. № 140 (вместе с «Положением о единой государственной информационной системе в сфере здравоохранения»). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>29</sup> *Об утверждении* Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 28 июля 2018 г. № 884 (ред. от 17 окт. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>30</sup> *Об утверждении* Перечня организаций, имеющих право проводить подготовку лиц в целях изучения правил безопасного обращения с оружием и приобретения навыков безопасного обращения с оружием, а также проверки знания указанных правил и наличия соответствующих навыков : постановление Правительства Рос. Федерации от 5 сент. 2011 г. № 731 (ред. от 6 марта 2011 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>31</sup> См., напр.: *О федеральной службе безопасности* : Федер. закон от 3 апр. 1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 8 авг. 2024 г.) ; *Вопросы* Федеральной службы безопасности Российской Федерации : Указ Президента Рос. Федерации от 11 авг. 2003 г. № 960 (ред. от 24 июня 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Кроме того, стоит упомянуть и Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор)<sup>32</sup>, Федеральную таможенную службу (ФТС России)<sup>33</sup>, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России)<sup>34</sup>, которые также наделены полномочиями по регулированию контроля, а также контрольными функциями в области оборота гражданского оружия.

Как мы видим, административно-правовое регулирование контроля в сфере оборота гражданского оружия характеризуется множественностью субъектов его осуществляющих. Данный факт подтверждается существованием сформированной государственной системы контрольно-надзорной деятельности со сложным как внутриведомственным, так и межведомственным механизмом реализации [8, с. 37]. Некоторые авторы усматривают основные причины неэффективного контроля за оборотом оружия в несбалансированной системе органов, неопределенности их полномочий, а также в отсутствии системы постоянного государственного мониторинга, создающего у владельцев оружия ощущение безнаказанности [9, с. 17]. Также отметим и внушительное количество нормативных правовых актов – как федеральных законов, так и ведомственных приказов, – отсутствие их единой согласованной системы, объединяющей идеи, что создает сложность в их применении.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволило сделать вывод о том, что нормативные

правовые акты, регулирующие особую совокупность общественных отношений в сфере регулирования контроля за оборотом гражданского оружия, формируют исключительный самостоятельный блок законодательства, содержащий комплекс обязательных правил поведения и особый порядок контрольно-надзорной деятельности. При этом установлено, что общеправовые нормы, организующие деятельность в сфере государственного контроля (надзора), не распространяют свое действие на общественные отношения, складывающиеся в сфере контроля за оборотом гражданского оружия.

Выстроенная в исследовании система федеральных органов исполнительной власти, наделенных полномочиями в сфере контроля за оборотом оружия, не претендует на окончательный вариант, автор продолжит исследование данного вопроса. Однако исходя из результатов проведенной работы, можем констатировать, что система и полномочия федеральных органов контроля базируются на строгом разделении компетенции с учетом специфики задач и функций, установленных в законодательстве. Также обозначим, что регулирование административно-правового контроля в области оборота гражданского оружия можно рассматривать как набор нескольких инструментов: нормативное правовое регулирование, лицензирование и лицензионный надзор, профилактика, выявление и пресечение правонарушений, применение мер государственного принуждения. Принимая во внимание это, а также приведенный

<sup>32</sup> См., напр.: *Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370* : постановление Правительства Рос. Федерации от 30 июля 2004 г. № 400 (ред. от 27 дек. 2024 г.) ; *О федеральном государственном охотничьем контроле (надзоре)* : постановление Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2021 г. № 1065 (ред. от 9 марта 2023 г.) (вместе с «Положением о федеральном государственном охотничьем контроле (надзоре)»). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>33</sup> *О Федеральной таможенной службе* : постановление Правительства Рос. Федерации от 16 сент. 2013 г. № 809 (ред. от 23 апр. 2021 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>34</sup> *О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации* : постановление Правительства Рос. Федерации от 5 июня 2008 г. № 438 (ред. от 13 февр. 2025 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

анализ полномочий, сделаем вывод о том, что набор контрольных полномочий у конкретного органа заключается в комбинации нескольких инструментов, необходимых для реализации поставленных задач.

Таким образом, в результате исследования установлены федеральные нор-

мативные правовые акты, являющиеся источниками административно-правового регулирования контроля в области оборота гражданского оружия, а также обозначена существенная специфика системы и компетенций федеральных органов, участвующих в осуществлении контроля в указанной области.

### Список литературы

1. Мартынов А. В. На пути совершенствования системы государственного контроля и надзора // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства : материалы I всерос. науч.-практ. конф. (Н. Новгород, 4–5 июня 2015 г.) / отв. ред. А. В. Мартынов. Н. Новгород, 2015. С. 45–87.
2. Власенко Н. А. Коллизионное право России: состояние и перспективы // Журнал российского права. 2017. № 6 (246). С. 5–18. DOI: [https://doi.org/10.12737/article\\_59240612adb802.72001888](https://doi.org/10.12737/article_59240612adb802.72001888)
3. Бекетов О. И., Майле А. Д. Персонифицированный полицейский надзор: становление, развитие, современное состояние : моногр. / под науч. ред. О. И. Бекетова. Омск : Омск. акад. МВД России, 2010. 130 с.
4. Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения : моногр. / под ред. Ю. Н. Старилова. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2017. 183 с.
5. Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления : моногр. М. : Норма : ИНФРА-М, 2023. 150 с.
6. Сургутсков В. И., Зайцева Е. В. Лицензионно-разрешительный полицейский надзор в сфере оборота оружия. Саратов : КУБиК, 2015. 166 с.
7. Шмидт А. А. Концептуальные основы государственной политики в области оборота гражданского оружия // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2024. Т. 15, № 2. С. 404–421. DOI: <https://doi.org/10.21638/spbu14.2024.206>
8. Кононов А. М. Организация взаимодействия МВД России и Росгвардии по вопросам, отнесенным к их компетенции в сфере оборота оружия // Научный портал МВД России. 2024. № 3 (67). С. 35–41.
9. Loose Guns: Israeli controlled small arms in the civil sphere - How many guns and how much control? / R. Mazali, S. Ben Natan, N. Hachlili, G. Lubetzky, M. Greenwald. Tel Aviv, 2017. 21 с.

### References

1. Martynov A. V. On the Way to Improving the System of State Control and Supervision. In: Martynov A. V. (Ed.). *Topical Issues of Control and Supervision in Socially Significant Areas of Public and State Activity*. Nizhny Novgorod, 2015. P. 45–87. (In Russ.)
2. Vlasenko N. A. Conflict of Laws Rules in the Russian Federation: Position and Prospects. *Journal of Russian Law*. 2017;6:5-18. DOI: [https://doi.org/10.12737/article\\_59240612adb802.72001888](https://doi.org/10.12737/article_59240612adb802.72001888) (In Russ.)
3. Beketov O. I., Maile A. D. *Personalized Police Supervision: Formation, Development, and Current State*. Omsk : Omsk. akad. MVD Rossii, 2010. 130 s. (In Russ.)
4. Martynov A. V. *Administrative Supervision in Russia: Theoretical Foundations of Its Structure*. Moscow: YuNITI-DANA Publ., Zakon i parvo Publ.; 2017. 183 p. (In Russ.)
5. Zubarev S. M. *The Control System in the Sphere of Public Administration*. Moscow: Norma Publ., INFRA-M Publ.; 2023. 150 p. (In Russ.)
6. Surgutskov V. I., Zaitseva E. V. *Licensing and Permitting Police Supervision in the Sphere of Weapons Circulation*. Saratov: KUBiK Publ.; 2015. 166 p. (In Russ.)
7. Shmidt A. A. Conceptual Basis of Gun Policy. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law*. 2024;15(2):404-421. DOI: <https://doi.org/10.21638/spbu14.2024.206> (In Russ.)
8. Kononov A. M. Organization of Interaction Between the Ministry of Internal Affairs of Russia and the National Guardon Issues Within Their Competence in the Field of Arms Trafficking. *Scientific Portal of the Russia Ministry of the Interior*. 2024;3:35-41. (In Russ.)
9. Mazali R., Ben Natan S., Hachlili N., Lubetzky G., Greenwald M. *Loose Guns: Israeli controlled small arms in the civil sphere. How many guns and how much control?* Tel Aviv, 2017. 21 p.

**ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ**

**Ольга Сергеевна Гоман**, старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России (пр. Комарова, 7, Омск, 644092, Российская Федерация); ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9448-387X>; e-mail: [beresh\\_olga@mail.ru](mailto:beresh_olga@mail.ru)

**ABOUT THE AUTHOR**

**Olga S. Goman**, Senior Lecturer at the Department of Administrative Law and Administrative Activities of the Internal Affairs Bodies at the Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia (7 Komarova pr., Omsk, 644092, Russian Federation), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9448-387X>; e-mail: [beresh\\_olga@mail.ru](mailto:beresh_olga@mail.ru)

Поступила | Received  
30.01.2025

Поступила после рецензирования  
и доработки | Revised  
18.03.2025

Принята к публикации | Accepted  
18.03.2025

УДК 349.6  
DOI: 10.19073/2658-7602-2025-22-1-46-56  
EDN: ASNQRS



Оригинальная научная статья

## Проблемы и перспективы кодификации экологического законодательства Российской Федерации

**Е. В. Зазолина** 

Государственный университет «Дубна», Дубна, Московская область, Российская Федерация

✉ [elena\\_zazolina@mail.ru](mailto:elena_zazolina@mail.ru)

**Аннотация.** Настоящая работа посвящена рассмотрению одной из актуальных и дискуссионных тем среди представителей эколого-правовой науки – проблеме кодификации современного экологического законодательства с точки зрения необходимости разработки и принятия Экологического кодекса Российской Федерации. Для наиболее полного и всестороннего исследования в статье анализируется действующее экологическое законодательство, рассматривается его структура и система источников экологического права. Автор особо подчеркивает, что наличие большого массива законодательных актов различного уровня усложняет реализацию экологических норм права, а также правоприменительную практику. В качестве одной из возможных причин такого рода затруднений называется отсутствие единого кодифицированного акта – Экологического кодекса Российской Федерации. Автором анализируются исследования ведущих специалистов и ученых в области охраны окружающей среды и природопользования, посвященные рассмотрению вопросов кодификации экологического законодательства. Мнения специалистов и научных деятелей в своем большинстве сводятся к необходимости разработки единого кодифицированного акта, но дискуссионными остаются вопросы о структуре будущего Экологического кодекса Российской Федерации и том, как поступить с большим массивом действующих нормативно-правовых актов природоресурсного и природоохранного законодательства. Также рассматривается региональное законодательство в области охраны окружающей среды и природопользования. В частности, особое внимание уделяется рассмотрению практики регионов Российской Федерации (республики Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия); Санкт-Петербург) в принятии экологических кодексов на региональном уровне. Делается вывод о декларативном характере указанных актов и их большой схожести с Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», а также об отсутствии внимания со стороны регионального законодателя к природным, климатическим и другим особенностям регионов при разработке экологических кодексов. Несмотря на указанные недостатки регионального законодателя, можно говорить о кодификации природоохранных и природоресурсных норм права на региональном уровне. Последнее означает определенное продвижение к разработке и принятию Экологического кодекса Российской Федерации уже на федеральном уровне.

**Ключевые слова:** экологическое законодательство; природоресурсное законодательство; природоохранное законодательство; кодификация; Экологический кодекс Российской Федерации; окружающая среда

**Конфликт интересов.** Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

**Для цитирования:** Зазолина Е. В. Проблемы и перспективы кодификации экологического законодательства Российской Федерации // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 1. С. 46–56. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-1-46-56>. EDN: <https://elibrary.ru/asnqrs>

*Original scientific article*

## **Problems and Prospects of Codifying Environmental Legislation in the Russian Federation**

**E. V. Zazolina** 

*Dubna State University, Dubna, Moscow region, Russian Federation*

✉ [elena\\_zazolina@mail.ru](mailto:elena_zazolina@mail.ru)

**Abstract.** This article addresses one of the most pressing and debated topics in the field of environmental law: the issue of codifying contemporary environmental legislation and the need to develop and adopt an Environmental Code of the Russian Federation. To ensure a comprehensive and thorough analysis, the article examines the current environmental legislation, its structure, and the system of sources within environmental law. The author particularly emphasizes that the large number of legislative acts across various levels significantly complicates both the implementation of environmental norms and legal enforcement practices. One of the key factors contributing to these challenges is identified as the absence of a unified codified legal act – namely, the Environmental Code of the Russian Federation. The article reviews research by leading experts and scholars in the fields of environmental protection and natural resource management, with a focus on the codification of environmental law. While there is general agreement on the need to develop a single codified legal act, discussions continue regarding the structure of the future Environmental Code and how to address the vast body of existing normative acts in environmental and natural resource legislation. Regional legislation in the field of environmental protection and resource use is also examined, with particular attention given to the practices of certain regions of the Russian Federation (including the Republics of Tatarstan, Bashkortostan, Sakha (Yakutia), and the city of St. Petersburg) in adopting regional environmental codes. The article concludes that these regional codes tend to be declarative in nature and largely replicate the Federal Law of January 10, 2002, No. 7-FZ “On Environmental Protection”. Furthermore, it notes a lack of attention from regional lawmakers to natural, climatic, and other regional specificities during the drafting process. Despite these shortcomings, the emergence of regional environmental codes can be seen as a step toward the codification of environmental and natural resource norms at the regional level – representing incremental progress toward developing and adopting a federal Environmental Code for the Russian Federation.

**Keywords:** environmental legislation; natural resource legislation; environmental legislation; codification; Environmental Code of the Russian Federation; environment

**Conflict of interest.** The Author declares no conflict of interest.

**For citation:** Zazolina E. V. Problems and Prospects of Codifying Environmental Legislation in the Russian Federation. *Siberian Law Review*. 2025;22(1):46-56. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-1-46-56>. EDN: <https://elibrary.ru/asnqrs> (In Russ.)

### **ВВЕДЕНИЕ**

В современном обществе значимость и актуальность вопросов рационального и устойчивого природопользования и охраны окружающей среды не нуждаются в специальном научном обосновании, а также их отдельном аргументировании с целью подтверждения необходимости

их всестороннего исследования и поиска возможных путей для их решения.

Проблемы взаимоотношения человека/общества и природы приобретают все большее значение. Без преувеличения можно говорить, что эти проблемы за последние десятилетия приобрели общемировой, глобальный характер.

Экологическая обстановка в мире продолжает ухудшаться: в результате антропогенной деятельности человека происходит истощение и исчерпание природных ресурсов, загрязнение окружающей природной среды и отдельных ее компонентов. Нарушение экологического баланса отражается во всех сферах жизни человека и общества – экономической, социальной, политической и многих других. В связи с этим актуальными становятся исследования, направленные на поиски возможных вариантов и путей, способствующих стабилизации экологической ситуации и восстановлению нарушенного экологического равновесия. Ключевую роль в решении экологических проблем играет право, выступающее непосредственным регулятором общественных отношений. В цепочке эколого-правовых отношений, включающих человека, общество и природу, последняя выступает особым участником в силу того, что возникла и существует без участия человека. Как указывает Е. В. Лунева, «законы природы устанавливают пределы эколого-правового регулирования, сказывающиеся на источниках экологического права» [1, с. 43].

Экологическое право, являясь комплексной отраслью российского законодательства, многогранно и представлено обширным массивом нормативно-правовых актов различного уровня, включающих в себя акты природоресурсного и природоохранного законодательства. Ранее, как отмечают Н. Г. Жаворонкова и О. А. Зиновьева, экологическое право рассматривалось фрагментарно, только в ракурсе отношений по использованию отдельных видов природных ресурсов – в основном земельных, водных, лесных, но начиная со второй половины XX в. в государственном экологическом управлении стал преобладать интегрированный комплексный подход к проблемам природопользования [2, 133]. Иное звучание

экологического права, его роли и места в системе отечественного права связано с осмыслением обществом масштаба и последствий проблем, связанных с нарушением правил использования и охраны природных ресурсов, негативным воздействием вредных процессов и производств на окружающую среду, здоровье и жизнь человека.

Таким образом, в экологическом праве стал формироваться единый комплексный подход, сочетающий правовое регулирование проблем охраны окружающей среды и природопользования, что обуславливает необходимость модернизации и совершенствования экологического законодательства в части, относящейся к проблеме кодификации норм и систематизации законодательства РФ в области экологии.

Объектом исследования в настоящей работе является совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе научно-обоснованного упорядочивания действующих правовых институтов и норм, регулирующих однородные общественные отношения, с последующим их оформлением в единый кодифицированный акт. Предметом исследования выступают нормы права, направленные на регулирование охраны окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов и обеспечение экологической безопасности.

Целью настоящего исследования является рассмотрение необходимости разработки и принятия кодифицированного акта экологического законодательства на современном этапе развития нашей страны. Для достижения указанной цели в статье анализируется существующая система экологического законодательства России, рассматриваются исследования ведущих специалистов в области экологического, природоресурсного и природоохранного права по указанной тематике, а также приводится опыт

регионов Российской Федерации, связанных с кодификацией норм экологического права.

В научных трудах Н. Е. Садохиной [3], А. Г. Богуновой [4], С. М. Сагитова [5] рассматриваются возможности кодификации экологического законодательства и соответствующие предложения, а также анализируются исследования и позиции специалистов в сфере экологии, природопользования и охраны окружающей среды по вопросам модернизации существующего экологического законодательства. Особую нишу занимают исследования классиков экологического права О. С. Колбасова [6] и С. А. Боголюбова [7; 8], которые сформировали и определили общую концепцию развития природоохранного и природоресурсного законодательства в нашей стране.

Методологическая основа исследования представлена системным, формально-юридическим, диалектическим, логическим методами.

Структурно статья включает в себя три части. Первая часть содержит анализ действующего законодательства в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды. Во второй части статьи рассматриваются концептуальные взгляды российских ученых на проблемы кодификации экологического законодательства. В третьей части рассматривается и анализируется региональное экологическое законодательство на примере некоторых субъектов РФ, которые приняли и ввели в действие кодифицированные нормативно-правовые акты регионального значения.

### **СИСТЕМА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Действующее экологическое законодательство РФ с учетом специфики его развития за последние десятилетия и преобладания единого комплексного

подхода в регулировании экологических отношений, сочетающего правовое регулирование охраны окружающей среды и природопользования, представлено двумя крупными подсистемами – природоресурсным и природоохранным законодательством. Каждая из указанных подсистем включает обширный массив нормативно-правовых актов различного уровня: федерального уровня, регионального уровня, а также акты местного самоуправления. По предварительным оценкам специалистов, в настоящее время экологическое законодательство в нашей стране представлено более чем 50 федеральными законами природоресурсного законодательства и более 800 иными нормативно-правовыми актами в сфере охраны окружающей среды и природопользования [9, с. 130]. Конечно, представленные цифры являются весьма приблизительными, так как эколого-правовая наука является достаточно молодой, но интенсивно развивающейся отраслью российского законодательства. Широкий спектр задач и проблем, стоящих перед ней, диктует особые требования к ее нормативно-правовой базе прежде всего для повышения эффективности принимаемых решений в области экологического управления и стабилизации экологической обстановки в стране.

Отметим, что большую часть источников системы экологического права составляют акты федерального уровня. Обуславливается это тем фактом, что в российском законодательстве сформировалась тенденция в преобладании федерального законодателя в правовом регулировании отношений природопользования и охраны природных ресурсов/объектов. Так, в качестве примера можно привести один из правовых институтов экологического права – институт права собственности на природные ресурсы и объекты. Анализ норм природоресурсного законодательства (лесного, горного, водного, фаунистического) позволяет

говорить о федерализации права собственности на природные ресурсы. Указанное означает, что в актах природоресурсного законодательства определена (в большей части) государственная форма собственности на природные ресурсы, а также конкретизирован ее вид – федеральная собственность.

Наряду с нормативно-правовыми актами федерального уровня систему источников экологического законодательства также образуют и нормативно-правовые акты регионального уровня. Участие субъектов Российской Федерации в правовом регулировании отношений в сфере природопользования исходит из конституционных положений: вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, природопользование, охрана окружающей среды, в соответствии со ст. 72 Основного закона РФ, отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Региональный законодатель осуществляет правовое регулирование в сфере природопользования и охраны природных ресурсов/объектов с учетом особенностей подведомственных ему территорий. Конституция РФ, оформив организационно-правовые взаимоотношения Российской Федерации и ее субъектов в части отнесения решения экологических вопросов к предмету совместного ведения, оставляет на усмотрение регионов осуществление правового регулирования, учитывая не только потребности региона и его социально-экономическое развитие, но и специфику природно-климатических, географических условий подведомственных территорий.

Нормотворческая деятельность регионов в области создания, изменения, дополнения и отмены правовых норм в области охраны окружающей среды и природо-

пользования достаточно активная. Для примера возьмем один из субъектов РФ, входящий в состав Центрального федерального округа, – Московский областной регион. По данным официального источника – сайта Московской областной Думы, в настоящее время в регионе действуют около 94 законов в области земельно-имущественных отношений, землепользования, природных ресурсов и экологии<sup>1</sup>.

Помимо указанных выше нормативно-правовых актов федерального и регионального уровня, систему источников экологического законодательства составляют многочисленные нормативно-правовые акты министерств, ведомств и служб. Указанная группа актов достаточно обширна, что объясняется разветвленной структурой системы органов специальной компетенции в области государственного экологического управления, насчитывающей три федеральных министерства (Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство здравоохранения Российской Федерации) и более десяти служб и агентств, в том числе подведомственных указанным федеральным министерствам<sup>2</sup>.

Несомненно, такой большой массив нормативно-правовых актов, включающий законы (федерального и регионального уровня), нормативно-правовые акты министерств, ведомств и служб, усложняет реализацию эколого-правовых норм и требований на практике. К одной из актуальных проблем такого правоприменения следует отнести квалификацию экологических преступлений и правонарушений. Как указано в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности

<sup>1</sup> Законы Московской области // Моск. обл. Дума. 2024. URL: [https://www.mosoblduma.ru/Zakoni/Zakoni\\_Moskovskoj\\_oblasti/?theme=79d6298e-2e0d-4a2a-9d5c-62767a367286](https://www.mosoblduma.ru/Zakoni/Zakoni_Moskovskoj_oblasti/?theme=79d6298e-2e0d-4a2a-9d5c-62767a367286) (дата обращения: 09.09.2024).

<sup>2</sup> К таким службам и агентствам относятся Росгидромет, Росприроднадзор, Росводресурсы, Рослесхоз, Роснедра, Россельхознадзор, Росрыболовство, Ростехнадзор, Росреестр, Росстандарт и др.

за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»<sup>3</sup>, призванном устранить возникающие у судов вопросы правоприменительной практики, а также обеспечить единство судебной практики при применении законодательства об ответственности за экологические правонарушения/преступления, для правильной квалификации деяния и привлечения виновного лица к ответственности судам следует выяснить, в чем конкретно состоит нарушение требований экологического законодательства (указав конкретную норму права), и верно установить круг природоресурсных актов, регулирующих соответствующее экологическое правоотношение. В случае отсутствия в обвинительном акте таких данных уголовное дело подлежит возвращению прокурору с целью устранения препятствий для рассмотрения судом. Многие специалисты в области природоресурсного и природоохранного законодательства, например Н. Е. Садохина [3], связывают проблемы правоприменительной практики с отсутствием единого кодифицированного акта экологического законодательства.

**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ВЗГЛЯДЫ  
РОССИЙСКИХ УЧЕНЫХ  
В ИССЛЕДОВАНИЯХ  
ПРОБЛЕМ КОДИФИКАЦИИ  
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА**

Проблема кодификации экологического законодательства в современной России является одним из актуальных дискуссионных вопросов среди представителей экологической отрасли права.

Современное экологическое право представляет собой самостоятельную комплексную отрасль российского законодательства, что не требует дополнитель-

ных аргументаций, а также не вызывает сомнений как у специалистов-практиков, так и у представителей науки экологического права. Согласно базовым положениям теории права, наличие кодифицированного акта рассматривается в качестве одного из признаков (критериев) деления норм права на отрасли. Отметим, что указанный признак не является основополагающим для деления норм права на отрасли, а скорее, его можно назвать условным. Если обратиться к российскому законодательству, то не все отрасли российского права имеют свои кодифицированные акты. К такой отрасли, прежде всего, относится финансовое право, при этом финансовое законодательство представлено двумя кодифицированными актами отраслевого характера – Налоговым кодексом Российской Федерации и Бюджетным кодексом Российской Федерации. В качестве других примеров можно привести предпринимательское право и коммерческое право, но в научном сообществе в отношении указанных отраслей пока не сложилась единая точка зрения об их самостоятельности: большинство рассматривает их как подотрасль гражданского права, поэтому вопрос об их кодификации также является дискуссионным.

Отсутствие в российском законодательстве Экологического кодекса не означает отсутствие акта, который выполнял бы роль кодифицированного нормативного акта. В регулировании эколого-правовых отношений таким базовым актом является Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>4</sup> (далее – ФЗ об охране окружающей среды). Указанный акт сосредоточил вокруг себя акты природоресурсного и природоохранного законодательства. Отметим, что ФЗ об охране окружающей среды

---

<sup>3</sup> *О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования* : Постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 18 окт. 2012 г. № 21 (ред. от 15 дек. 2022 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> *Об охране окружающей среды* : Федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 8 авг. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

содержит понятийный аппарат, устанавливает принципы и объекты охраны окружающей среды, определяет основные начала в управлении природопользованием, устанавливает систему нормативов в области охраны окружающей среды, закрепляет систему требований к осуществлению хозяйственной деятельности и иной деятельности, содержит положения о государственном экологическом контроле (надзоре). Анализ указанного акта показывает, что, по сути, он является прототипом будущего Экологического кодекса Российской Федерации – это дает пищу для размышлений о возможности модернизации и реформировании указанного акта в упомянутый кодекс.

Относительно недавно, в 2021 г., в средствах массовой информации было анонсировано, что в самое ближайшее время (по прогнозам главы Росприроднадзора – в ближайшие три года) будет создан Экологический кодекс<sup>5</sup>. О необходимости принятия данного кодекса и о том, что ведется его разработка, указывалось еще в 2014 г. в учебном пособии О. Р. Саркисова и Е. Л. Любарского «Экологическое право». Авторы отводили Экологическому кодексу роль системообразующего акта в сфере охраны окружающей среды, при этом указывали, что разработка кодекса «уже завершается»<sup>6</sup>. Но по настоящее время Экологический кодекс в России так и не принят.

Напомним, что теория права под кодификацией законодательства понимает правотворческую деятельность органов государства по созданию нового, сводного и систематизированного нормативно-правового акта, которая осуществляется

путем глубокой и всесторонней переработки действующего законодательства и внесения в него соответствующих изменений<sup>7</sup>. Как отмечается некоторыми специалистами, «в практической плоскости создание Экологического кодекса, если оно будет поспешным и непроработанным, может стать разочарованием для российского законодательства» [5, с. 128].

На сегодняшний день в научной среде не сформировалась единая точка зрения о необходимости и целесообразности разработки и принятия Экологического кодекса Российской Федерации [4]. Некоторые ученые считают преждевременным проведение кодификации экологического законодательства. В качестве одних из основных доводов против принятия Экологического кодекса РФ ставятся вопросы о структуре предполагаемого кодекса, о том, какие институты будут составлять его Общую и Особенную части. Предполагается, что Общая часть Экологического кодекса РФ будет регулировать экологические права и обязанности, право собственности на природные ресурсы, управление в сфере охраны окружающей среды, юридическую ответственность. Содержание и структура Особенной части вызывает вопросы. Особенная часть кодекса, предположительно, будет включать в себя нормы природоресурсного (отраслевого) законодательства, в настоящее время уже частично кодифицированного Земельным кодексом Российской Федерации, Водным кодексом Российской Федерации, Лесным кодексом Российской Федерации, а также представленного федеральными законами и другими законами РФ<sup>8</sup>. Таким образом,

<sup>5</sup> В России предлагают принять Экологический кодекс: что это и для чего нужно // NEWS.RU. 2021. URL: <https://news.ru/society/v-rossii-predlagayut-prinyat-ekologicheskij-kodeks-chto-eto-i-dlya-chego-nuzhno/?ysclid=m0wzpf8z370467439> (дата обращения: 09.09.2024).

<sup>6</sup> Саркисов О. Р., Любарский Е. Л. Экологическое право : учеб. пособие для студентов учреждений высш. проф. образования. 5-е изд., перераб. и доп. Казань : Центр инновац. технологий, 2014. С. 12.

<sup>7</sup> Попова А. В. Теория государства и права. СПб. : Питер, 2010. С. 130.

<sup>8</sup> См., напр.: *О недрах* : Закон Рос. Федерации от 21 февр. 1992 г. № 2395-1 (ред. от 8 авг. 2024 г.) ; *Об охране атмосферного воздуха* : Федер. закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ (ред. от 8 авг. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

при кодификации экологического законодательства и сведения всех эколого-правовых норм в один общий системообразующий документ придется решать вопрос о том, как поступить с действующим федеральным природоресурсным и природоохранным законодательством. Безусловно, такая масштабная работа по переработке норм и их дальнейшей систематизации в единый нормативно-правовой акт будет представлять собой трудоемкий процесс и потребует привлечения специалистов в области юридической техники.

Еще один отрицательный момент, на который стоит обратить внимание в случае разработки и принятия кодифицированного акта, – это вероятность дублирования в нескольких нормативных актах правовых норм, которые могут вступать в противоречия и/или частично не согласовываться, различаться по действию во времени, пространстве или юридической силе.

Несомненно, такие кардинальные изменения в российском законодательстве, связанные с пересмотром огромного массива экологических норм и требований и последующим их включением в общий кодифицированный акт – Экологический кодекс РФ, потребуют не только детального изучения и проработки эколого-правовых норм, но и систематизации норм права, в которой назрела объективная необходимость, как единственного важного условия дальнейшего существования и развития эколого-правовой науки и экологической отрасли права. Классик экологического права С. А. Боголюбов рассматривал возможность создания и принятия

Экологического кодекса РФ, при этом указывая, что кодифицированный эколого-правовой нормативный акт должен быть продуманным и последовательным, должен отличаться от существующих «простых» законов качественно новым содержанием [10].

Таким образом, вопрос кодификации экологического законодательства остается нерешенным и является объектом дискуссий в научном сообществе. Тем не менее преобладающей является точка зрения о необходимости разработки и принятия единого кодифицированного акта в области регулирования охраны окружающей среды и природопользования.

### **Опыт РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЯ В КОДИФИКАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

В развитии дискуссии о проблемах кодификации экологического законодательства отметим тот интересный факт, что в некоторых субъектах Российской Федерации уже приняты и действуют достаточно продолжительное время региональные экологические кодексы:

- Экологический кодекс Республики Татарстан (2009)<sup>9</sup>;
- Экологический кодекс Республики Башкортостан (1992)<sup>10</sup>;
- Экологический кодекс Санкт-Петербурга (2016)<sup>11</sup>;
- Экологический кодекс Республики Саха (Якутия) (2023)<sup>12</sup>.

Еще в 2003 г. С. А. Боголюбов, рассматривая проблемы экологического законодательства, предложил свою концепцию

<sup>9</sup> Экологический кодекс Республики Татарстан от 15 янв. 2009 г. № 5-ЗРТ // Ведомости Гос. Совета Татарстана. 2009. № 1, ст. 5.

<sup>10</sup> Экологический кодекс Республики Башкортостан от 28 дек. 1992 г. № ВС-13/28 // Законы Респ. Башкортостан. 1993. Вып. IV. С. 162.

<sup>11</sup> Экологический кодекс Санкт-Петербурга : Закон С.-Петерб. от 18 июля 2016 г. № 455-88 (ред. от 2 июля 2024 г.) // Офиц. сайт Администрации Санкт-Петербурга. 2024. URL: <https://www.gov.spb.ru/law/d?nd=888800018> (дата обращения: 09.09.2024).

<sup>12</sup> Экологический кодекс Республики Саха (Якутия) : Закон Респ. Саха (Якутия) от 23 марта 2023 г. 2609-3 № 1129-VI // Якутские ведомости. 2023. 6 апр.

развития экологического законодательства в России, в которой немаловажную роль отводил регионам. Ученый отмечал активную позицию субъектов РФ в реализации полномочий в области охраны окружающей среды, в частности он писал, что законотворческая деятельность субъектов РФ по экологическим вопросам связана в большей степени с необходимостью урегулирования нерешенных проблем. Рассматривая Экологический кодекс Республики Башкортостан, С. А. Боголюбов подчеркивал, что его принятие связано с желанием обозначить суверенность республики. При этом ученым отмечалось, что данный кодекс дублирует положения ФЗ об охране окружающей среды [8, с. 100].

Анализ действующих региональных экологических кодексов также свидетельствует об их декларативном характере, в частности, региональный законодатель не учитывает особенности, характерные для региона (климатические, природные, географические и др.), в большей части перенимая базовые положения федерального законодательства – ФЗ об охране окружающей среды. И это при том, что наша страна является одной из крупнейших стран в мире<sup>13</sup>, и соответственно, для каждого из регионов России характерны свои особенности – природные условия, географическое и климатическое разнообразие. Концепция экологического федерализма исходит из тех начал, что региональный законодатель вправе осуществлять экологическое нормотворчество, в том числе для решения своих региональных задач в области охраны окружающей среды и природопользования, что предполагает повышение эффективности принимаемых управленческих решений и достижение больших положительных результатов. Таким образом, представляется, что на региональном уровне необходимо усилить

и перенести положения федерального экологического законодательства с учетом специфики региона.

Некоторыми исследователями отмечают высокую юридическую технику составления Экологического кодекса Республики Татарстан, а также схожесть его структуры с ФЗ об охране окружающей среды, но при этом, по мнению С. М. Сагитова, этот кодекс имеет более завершённый характер. В связи с этим предлагается использовать положительный опыт Республики Татарстан в целях проведения всеобщей (на федеральном уровне) кодификации экологического законодательства [5, с. 129].

Таким образом, опыт регионального законодателя в части разработки и принятия экологических кодексов свидетельствует о начале процесса систематизации норм природоресурсного и природоохранного законодательства. Отдельными специалистами высказывается мнение о формализации и правовой легализации экологических отношений в области охраны окружающей среды и природоохранной деятельности на региональном уровне [11, с. 90].

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В качестве возможного итога настоящего исследования отметим следующее. Несомненно, принятие головного кодифицированного акта экологического законодательства для нашей страны будет означать начало новой эпохи в развитии и становлении эколого-правовой науки. Вопрос необходимости разработки и принятия такого акта большей частью научного сообщества рассматривается положительно, но при этом предметом острых дискуссий остаются вопросы, связанные с предполагаемой структурой, содержанием будущего экологического кодекса, а также с необходимостью определения дальнейшей судьбы крупного блока

<sup>13</sup> Российская Федерация занимает 1/8 часть земной суши, включая часть Европы и 1/3 Азии, имеет протяженность около 4000 км с юга на север и более 10 000 км с запада на восток.

нормативных актов природоресурсного законодательства, часть которого уже представлена кодифицированными актами, и природоохранного законодательства. Тем не менее при разработке кодифицированного акта экологического законодательства федерального уровня необходимо учитывать опыт регионального законодателя в части кодификации. Принятие региональных экологических кодексов, по сути, является первым шагом в процессе кодификации экологического законодательства. На сегодняшний день экологические кодексы приняты пока только в четырех субъектах, что будет

дальше – покажет время. Безусловно, широкий спектр нормативно-правовых актов действующей системы экологического законодательства порождает многочисленные проблемы в правоприменительной практике и деятельности. Ожидается, что единый кодифицированный акт по большей части должен исключить указанные трудности. Необходимо отметить, что в настоящее время Россия пока не готова к таким кардинальным переменам и перестройке законодательства. Экологический кодекс РФ необходим, но это скорее вопрос не настоящего дня, а ближайшего будущего.

### Список литературы

1. Лунева Е. В. Природные закономерности и правовая действительность // Юрист. 2018. № 2. С. 43–50. DOI: <https://doi.org/10.18572/1812-3929-2018-2-43-50>
2. Жаворонкова Н. Г., Зиновьева О. А. История развития земельного, природоресурсного и экологического права // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2016. № 1 (17). С. 133–147.
3. Садохина Н. Е. К проблеме кодификации экологического законодательства // Вестник Тамбовского университета. Серия: Политические науки и право. 2015. № 1 (1). С. 42–47.
4. Богунова А. Г. Проблема кодификации экологического законодательства // Молодой исследователь Дона. 2019. № 3 (18). С. 114–116.
5. Сагитов С. М. Кодификации российского экологического законодательства: современное положение и перспективы // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 4. С. 128–131.
6. Колбасов О. С. Избранное : сб. науч. тр. / [сост.: О. И. Краснова, Г. А. Мисник]. М. : РГУП, 2017. 619 с.
7. Боголюбов С. А. Некоторые проблемы экологического кодекса // Журнал российского права. 2006. № 5 (113). С. 3–11.
8. Боголюбов С. А. Перспективы развития экологического законодательства // Вестник Оренбургского государственного университета. 2003. № 4. С. 98–102.
9. Голубев С. И. Проблемы уголовно-правового обеспечения экологической безопасности : моногр. / под ред. И. А. Тарханова. М. : Проспект, 2023. 335 с.
10. Боголюбов С. А. Современные проблемы Экологического кодекса // Экологическое право. 2011. № 6. С. 6–10.
11. Макарова Т. И. Институционализация охраны окружающей среды как фактор реализации экологической политики на уровне законодательства субъектов Российской Федерации // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2020. Т. 20, № 1. С. 90–95. DOI: <https://doi.org/10.14529/law200114>

### References

1. Luneva E. V. Natural Regularities and the Legal Reality. *Jurist*. 2018;2:43-50. DOI: <https://doi.org/10.18572/1812-3929-2018-2-43-50> (In Russ.)
2. Zhavoronkova N. G., Zinov'eva O. A. History of the Development of Land, Natural Resource, and Environmental Law. *Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2016;1:133-147. (In Russ.)
3. Sadokhina N. E. To the Problem of Codification of Ecological Legislation. *Tambov University Review. Series: Politics and Law*. 2015;1:42-47. (In Russ.)
4. Bogunova A. G. Environmental Legislation Codification Problem. *Young Don Researcher*. 2019;3:114-116. (In Russ.)
5. Sagitov S. M. Codification of the Russian Environmental Legislation: Current Situation and Prospects. *Gaps in Russian Legislation*. 2016;4:128-131. (In Russ.)
6. Kolbasov O. S. *The Best Works*. Moscow: Russian State University of Justice Publ.; 2017. 619 p. (In Russ.)
7. Bogolyubov S. A. Some Issues of Ecological Code. *Journal of Russian Law*. 2006;5:3-11. (In Russ.)

8. Bogolyubov S. A. Development Prospects of Ecological Legislation. *Vestnik of the Orenburg State University*. 2003;4:98-102. (In Russ.)
9. Golubev S. I. *Issues of Criminal Law Protection of Environmental Security*. Moscow: Prospekt Publ.; 2023. 335 p. (In Russ.)
10. Bogolyubov S. A. Modern Problems of Ecological Code. *Environmental Law*. 2011;6:6-10. (In Russ.)
11. Makarova T. I. Institutionalization of Environmental Protection as a Factor of Implementation of Ecological Policy at the Level of Legislation of Subjects of the Russian Federation. *Bulletin of the South Ural State University. Series: Law*. 2020;20(1):90-95, DOI: <https://doi.org/10.14529/law200114> (In Russ.)

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Елена Викторовна Зазолина**, старший преподаватель кафедры юриспруденции Государственного университета «Дубна» (ул. Университетская, 19, Дубна, Московская область, 141982, Российская Федерация); ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-6032-4064>; e-mail: [elena\\_zazolina@mail.ru](mailto:elena_zazolina@mail.ru)

#### ABOUT THE AUTHOR

**Elena V. Zazolina**, Senior Lecturer of the Jurisprudence Department at the Dubna State University (19 Universitetskaya str., Dubna, Moscow region, 141982, Russian Federation); ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-6032-4064>; e-mail: [elena\\_zazolina@mail.ru](mailto:elena_zazolina@mail.ru)

Поступила | Received  
14.10.2024

Поступила после рецензирования  
и доработки | Revised  
04.11.2024

Принята к публикации | Accepted  
09.01.2025

УДК 351.74/.76  
DOI: 10.19073/2658-7602-2025-22-1-57-72  
EDN: AUCBEZ



*Оригинальная научная статья*

## Политико-правовая характеристика правоохранительных органов

**И. А. Кузьмин** 

*Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, Иркутск, Российская Федерация*

✉ [grafik-87@mail.ru](mailto:grafik-87@mail.ru)

**Аннотация.** Статья посвящена комплексной политико-правовой характеристике правоохранительных органов как основных субъектов правоохранительной деятельности. Обозначены проблемные вопросы понимания правоохранительных органов и правоохранительной деятельности. С привлечением методов политологии права и широкого круга источников были сформулированы существенные политические и социально-правовые признаки правоохранительных органов. Осуществление правоохранительной деятельности в форме государственного принуждения должно составлять основной объем деятельности уполномоченных государственных структур, наделенных для этого необходимыми ресурсами и средствами. В правоохранительную систему также могут входить государственные организации (учреждения), посредством которых правоохранительные органы непосредственно реализуют свои функции и полномочия. Юридические цели правоохранительной системы сводятся к обеспечению правопорядка, а фактические цели – к достижению безопасности в соответствующей сфере общественных отношений. Служба в правоохранительных органах относится к особому виду публичной службы и осуществляется на профессиональной основе. Выявленные признаки были объединены в авторской дефиниции понятия «правоохранительные органы». Многообразие правоохранительных органов предопределяет особенности их участия в реализации политических задач, исходя из занимаемого места и присущей роли в государственном аппарате и положениях официальной политики. Внутриорганизационная политика каждого правоохранительного органа строится с учетом строгой организации и иерархизации отношений во внутренней структуре правоохранительного органа. При этом принципиальное значение имеют политические установки и амбиции высшего руководства, которые не только формируют модели взаимодействия между служащими, но и формулируют внешнее целеполагание и позиционирование оперативных и прочих сотрудников. Руководство правоохранительных органов обязано выстраивать внутреннюю и внешнюю политику функционирования соответствующей структуры с обязательным учетом документированной политической воли центральных государственных органов. Правоохранительные органы нуждаются в четком определении приоритетов и задач правоохранительной политики, а также в соответствующей идеологии. Определяющее участие правоохранительных органов в политической сфере прослеживается в деятельности по противодействию глобальным угрозам, к которым относится коррупция, терроризм и экстремизм.

**Ключевые слова:** правоохранительная система; правоохранительные органы; правоохранительная деятельность; правоохранительная служба; политическая сфера; правовая политика; политические ориентиры

**Конфликт интересов.** Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

**Для цитирования:** Кузьмин И. А. Политико-правовая характеристика правоохранительных органов // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 1. С. 57–72. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-1-57-72>. EDN: <https://elibrary.ru/aucbez>

Original scientific article

## Political and Legal Characteristics of Law Enforcement Agencies

I. A. Kuzmin 

*Irkutsk Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Irkutsk, Russian Federation*

✉ [grafik-87@mail.ru](mailto:grafik-87@mail.ru)

**Abstract.** This article provides a comprehensive political and legal analysis of law enforcement agencies as the primary actors in law enforcement. It identifies conceptual challenges in understanding both law enforcement agencies and their functions. Using methods from legal political science and a broad array of sources, the author defines the essential political and socio-legal characteristics of law enforcement agencies. The implementation of law enforcement activities through state coercion should constitute the core responsibility of authorized state bodies, which are equipped with the necessary resources and tools. The law enforcement system may also include government institutions that directly execute functions and powers on behalf of law enforcement agencies. The legal objective of the law enforcement system is to uphold public order, while its practical goal is to ensure security in specific spheres of public life. Service in law enforcement is a distinct form of public service and is carried out on a professional basis. The identified features are synthesized in the author's definition of the term “law enforcement agencies”. The diversity of such agencies predetermines the specific nature of their political functions, shaped by their institutional position and role within the state apparatus and in line with official policy. The internal policy of each law enforcement agency is built on a strict organizational structure and hierarchy. Political orientations and ambitions of senior leadership play a crucial role – not only in shaping internal interactions among staff but also in determining the external goals and strategic positioning of operational and other personnel. The leadership of law enforcement agencies is obligated to align both internal and external operations with the documented political will of central government authorities. These agencies require a clear framework of priorities, objectives, and an appropriate ideological foundation for their activities. The essential role of law enforcement agencies in the political sphere is most evident in their efforts to counter global threats such as corruption, terrorism, and extremism.

**Keywords:** law enforcement system; law enforcement agencies; law enforcement activities; law enforcement service; political sphere; legal policy; political orientations

**Conflict of interest.** The Author declares no conflict of interest.

**For citation:** Kuzmin I. A. Political and Legal Characteristics of Law Enforcement Agencies. *Siberian Law Review*. 2025;22(1):57-72. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-1-57-72>. EDN: <https://elibrary.ru/auchez> (In Russ.)

### ВВЕДЕНИЕ

Организация и обеспечение охраны прав и законных интересов общества, государства и личности относится к числу основных приоритетов публичной политики [1, с. 65–68] любой страны современного мира. Этим объясняется динамика принятия, изменения или от-

мены значительного объема нормативных правовых и иных официальных актов, осуществляющих правовое регулирование соответствующей деятельности, что можно отнести к числу основных политико-правовых процессов современности. Комплекс вопросов организации и обеспечения правоохранительной

работы на международном уровне составляет самостоятельный блок политико-правовой проблематики, специфика которого обуславливает необходимость его принципиального отграничения от внутринационального исследовательского поля и нуждается в отдельном рассмотрении.

Фундаментом для осуществления правоохранительной деятельности выступает *правоохранительная система*, которая, в свою очередь, является результатом воплощения в жизнь правовой политики и выступает в качестве базовой категории политологии и правоведения. Как отмечает А. В. Малько, в итоге «сама правовая жизнь “призвала” к себе на службу правовую политику с тем, чтобы последняя совершенствовалась правовую систему общества» [2, с. 96]. В понимании правоохранительной системы мы можем дифференцировать два смысловых объема:

1) система правоохранительных органов – узкое (институциональное) понимание правоохранительной системы;

2) система правоохранительных органов, норм и ориентиров их деятельности, а также система мер соответствующей направленности – широкое (функциональное) понимание правоохранительной системы.

Сингулярный (мононаучный) подход к познанию категорий «правоохранительная деятельность» и «правоохранительная система» на сегодняшний день исчерпал себя, и достичь перехода количественных результатов познания в качественные не представляется возможным, ввиду наличия фактора «тупиковости» как проявления негативной диалектики. Ни социологический, ни политологический, ни юридический, ни психологический, ни какой-либо иной конкретный дисциплинарный подход, дискурс

или нарратив не способны представить адекватную картину рассматриваемых сложных, многоаспектных категорий, сформулировать и описать проблемы их организации и динамики. Очевидный выход из ситуации «тупиковости» – это обращение к *междисциплинарным исследованиям* и соответствующей методологии. Ранее мы уже отмечали, что «полисоциальная направленность гуманитарной науки должна признаваться как данность, и любые устремления по отграничению социальных объектов познания одних наук от других необходимо отвергать как вредные и нарушающие общенаучные принципы объективности, всесторонности и плюрализма»<sup>1</sup>, предлагали расширение гуманитарной методологии в направлении развития предмета политологии права с акцентом на методы политико-правового анализа, политико-правового моделирования, политико-правового эксперимента и сравнительного политико-правового метода<sup>2</sup>.

### **ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПОНИМАНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

Мы убеждены, что размышлять о любой деятельности и системе, на которой подобная деятельность выстроена, вне связи с основными акторами, которые ее осуществляют и наполняют смыслом, – серьезная методологическая ошибка. Исходя из этого, погружение в проблематику правоохранительной деятельности с позиции политологии права нужно начинать с политико-правовой характеристики акторов правоохранительной деятельности, к которым, прежде всего, относятся правоохранительные органы и подведомственные им организации. Иные субъекты, участвующие в рассматриваемой деятельности и способствующие ей (потерпевшие, эксперты, специалисты,

<sup>1</sup> Кузьмин И. А. Политология права в системе юридических исследований (постановка проблемы) // Право и политика. 2021. № 4. С. 29–30. DOI: <https://doi.org/10.7256/2454-0706.2021.4.35547>

<sup>2</sup> Там же. С. 30–31.

переводчики и другие), непосредственно правовую охрану не осуществляют.

Несмотря на широкое употребление термина «*правоохранительные органы*», его содержание оставляет множественные вопросы. В учебной и научной литературе понятие правоохранительных органов дается либо через перечисление их основных задач и функций (как правило, в связи с государственным принуждением), либо с акцентом на цели деятельности.

К примеру, в учебнике под редакцией Ю. А. Ляхова и Ю. Б. Чупилкина под правоохранительными органами понимается обособленная группа государственных и негосударственных органов, «которым присущи задачи по восстановлению нарушенного права и наказанию его нарушителя»<sup>3</sup>.

Н. Г. Стойко придерживается мнения о том, что любой правоохранительный орган – это специальный государственный орган, который учрежден государством для охраны созданного последним права. При этом правовую охрану автор сводит к противодействию нарушениям законодательства и угрозам совершения данных нарушений посредством механизмов защиты и обеспечения реализации обязанностей любых субъектов права<sup>4</sup>.

С. Л. Лось относит к правоохранительным специальные государственные органы, профессиональные объединения и особые физических лиц, которые в силу закона и должностного или общественного положения обладают специфическими полномочиями по осуществлению правоохранительной деятельности для разреше-

ния правовых споров, обеспечения и защиты законных прав и интересов граждан, юридических лиц и государства, а также применения законных мер государственного принуждения в рамках уголовно-процессуального законодательства<sup>5</sup>.

А. А. Шамардин ограничивается указанием на осуществление правоохранительной деятельности как основного признака правоохранительных органов. Соответствующая деятельность заключается в охране правопорядка специально-уполномоченными государственными органами и должностными лицами, имеет характер правоприменительной деятельности и сопровождается осуществлением мер государственного принуждения<sup>6</sup>. Н. М. Рудяков предлагает обобщенное видение правоохранительной деятельности как формы активно-властного отношения государства к правонарушениям, их причинам и последствиям, а также иным негативным противоправным явлениям в целях обеспечения выполнения требований правовых норм<sup>7</sup>.

А. А. Гавриленко полагает, что любой правоохранительный орган учреждается государством с целью создания условий обеспечения законности и правопорядка и для выполнения специфических функций по охране и защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций [3, с. 99].

Н. Г. Шурухнов считает, что главный признак правоохраны имеет субъектную природу, связывая ее со специально уполномоченными органами. Отсюда правоохранительная деятельность

<sup>3</sup> *Правоохранительные органы Российской Федерации* : учеб. для студентов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» / отв. ред.: Ю. А. Ляхов, Ю. Б. Чупилкин. 2-е изд., пересм. М. : Норма : ИНФРА-М, 2022. С. 24.

<sup>4</sup> *Правоохранительные органы* : учеб. для вузов / под ред. Н. Г. Стойко, Н. П. Кирилловой, И. И. Лодыженской. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2023. С. 23.

<sup>5</sup> *Правоохранительные органы* : учеб. 5-е изд., испр. и доп. / отв. ред. С. Л. Лось. Томск : Изд-во НТЛ, 2021. С. 43.

<sup>6</sup> *Шамардин А. А. Правоохранительные органы (Судоустройство)* : учеб. для вузов. Оренбург : ООО ИПК «Университет», 2021. С. 8–9.

<sup>7</sup> *Рудяков Н. М. Органы внутренних дел в системе правоохранительных органов Советского государства* : учеб. пособие / науч. ред. Н. В. Витрук. Хабаровск : Хабаров. ВШ МВД СССР, 1990. С. 11–12.

рассматривается автором как деятельность по правовой охране, осуществляемой правоохранительными органами, для которых такая деятельность является основной [4, с. 61].

Качественный обзор различных подходов к определению понятия «правоохранительный орган» предложил Н. И. Газетдинов [5, с. 64–66].

Официальные дефиниции рассматриваемого понятия достаточно редки. Так, в соответствии со ст. 1 Договора о порядке пребывания и взаимодействия сотрудников правоохранительных органов на территориях государств-участников Содружества Независимых Государств<sup>8</sup> (из которого Российская Федерация вышла еще в 2007 г.) для целей Договора под правоохранительными органами понимаются государственные органы, которые в соответствии с национальным законодательством Сторон обеспечивают безопасность государства, общества, граждан и ведут борьбу с преступностью. В разъяснении прокуратуры Хабаровского края о разграничении полномочий прокуратуры и правоохранительных органов говорится, что к правоохранительным органам относятся, помимо полиции, Следственный комитет Российской Федерации, Федеральная служба судебных приставов, МЧС России, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, таможенные органы и другие<sup>9</sup>. Ранее в ст. 7 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе

государственной службы Российской Федерации» (далее – ФЗ № 58-ФЗ) давалось определение правоохранительной службы, под которой понимался «вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины»<sup>10</sup>. Согласно п. 1 ст. 2 первоначальной редакции закона правоохранительная служба (наравне с государственной гражданской и военной) составляла систему государственной службы Российской Федерации. Позднее Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ<sup>11</sup> ст. 7 ФЗ № 58-ФЗ была признана утратившей силу, а п. 1 ст. 2 ФЗ № 58-ФЗ изменен, что создало дополнительные проблемы в обособлении правоохранительных органов и правоохранительной службы от иных видов органов и видов службы. В ныне действующей редакции ФЗ № 58-ФЗ в п. 1 ст. 2 система государственной службы подразделяется на три звена: 1) государственную гражданскую службу; 2) военную службу; 3) государственную службу иных видов<sup>12</sup>. Помимо указания на то, что государственная служба иных видов устанавливается

<sup>8</sup> *Договор о порядке пребывания и взаимодействия сотрудников правоохранительных органов на территориях государств-участников Содружества Независимых Государств* : подписан в г. Минске 4 июня 1999 г. // Содружество. Информ. вестник Совета глав гос-в и Совета глав правительств СНГ. № 2 (32). С. 27–33.

<sup>9</sup> *Разграничение полномочий прокуратуры и правоохранительных органов* // Прокуратура Хабаров. края. 2018. URL: [https://epp.genproc.gov.ru/web/proc\\_27/activity/legal-education/explain?item=36928492](https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_27/activity/legal-education/explain?item=36928492) (дата обращения: 30.09.2024).

<sup>10</sup> URL: <https://mintrud.gov.ru/docs/laws/35#:~:text=Правоохранительная%20служба%20-%20вид%20федеральной,специальные%20звания%20и%20классные%20чины> (дата обращения: 30.09.2024).

<sup>11</sup> *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»* : Федер. закон от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». (Вместо понятия «правоохранительная служба» в данном законе употребляется словосочетание «служба, связанная с правоохранительной деятельностью».)

<sup>12</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

федеральными законами и относится к федеральной государственной службе (п. 3 ст. 2 ФЗ № 58-ФЗ), никаких уточнений относительно иных видов государственной службы закон не дает. В. А. Козбаненко с сожалением отмечает, что официально используемые понятия «правоохранительная деятельность», «правоохранительные органы» и «правоохранительная служба» имеют лишь доктринальные трактовки, а система государственной службы в РФ фактически состоит из неопределенного числа ее видов. Автор в качестве одного из возможных решений предлагает обособить в ФЗ № 58-ФЗ «специальную службу», а в каждом специальном федеральном законе о соответствующем органе указывать, что данный орган относится к правоохранительным [6, с. 100].

Названные обстоятельства приводят нас к убеждению об отсутствии правовой определенности и политической воли относительно того, что следует понимать под важнейшими акторами правоохранительной деятельности – правоохранительными органами. Этот факт является во многом вопиющим, поскольку демонстрирует длительную неспособность (нежелание) государственных и общественных структур достичь стратегической и концептуальной определенности в одном из важнейших столпов правопорядка и законности.

#### **СУЩНОСТНЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ПРИЗНАКИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

Не вступая в развернутую научную полемику, выразим убеждение, что при формулировании дефиниции правоохранительных органов следует исходить из следующих *рациональных суждений*.

Во-первых, осуществление правоохранительной деятельности должно составлять *основной объем деятельности* соответствующего органа власти и быть отражено в его главных целях, задачах

и функциях. К примеру, выявление налоговых правонарушений и применение санкций как направления работы Федеральной налоговой службы (далее – ФНС России) не делают этот орган правоохранительным, поскольку оперативно-исполнительные функции в структуре деятельности ФНС России, безусловно, возобладают. В свою очередь Государственная инспекция безопасности дорожного движения как структура Министерства внутренних дел РФ, осуществляя проведение экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачу водительских удостоверений, не позволяет исключить органы внутренних дел из системы правоохранительных, так как обозначенные виды деятельности, в отличие от охраны общественного порядка, являются для них вспомогательными.

Во-вторых, деятельность правоохранительных органов неотъемлема от *применения различных мер государственного принуждения*. О. В. Домнина справедливо отметила, что правоохранительная функция государства неизменно связана с реализацией государственного принуждения. Действуя через систему правоохранительных органов, государство монополично применяет меры государственного принуждения [7, с. 46]. Системная охрана прав и законных интересов различных субъектов права вне государственно-принудительной деятельности немыслима, так как противодействие противоправному поведению и его профилактика требуют от правоохранительных органов решительных и эффективных действий по восстановлению законности (принуждению к правомерному поведению), включая возложение различного рода и вида наказаний за правонарушения. Государственное принуждение – сложное социально-политическое и правовое явление, характеризующее целый спектр проявлений государственной деятельности, государственного управления

и государственной власти, направленных на противодействие внутренним и внешним угрозам действующего политико-правового режима. Принуждение как основное содержание государственного принуждения подразумевает потенциальное и реальное влияние одних субъектов социального контроля на других для предотвращения антисоциального поведения, пресечения недопустимых действий, минимизации негативных последствий, возложения наказания и иных многообразных реакций. Объективная (внешняя, социальная) сторона принуждения представлена особым типом отношений, складывающихся между носителями права принуждения и подконтрольными субъектами. По своей природе данные отношения являются вертикальными и позволяют оценить эффективность принудительного воздействия, в сферу которого также вовлекаются многообразные нормативные и индивидуальные регуляторы (нормы, правоприменительные предписания, индивидуальные соглашения и др.). Это поддающаяся внешнему контролю деятельность, параметры которой ложатся в основу мероприятий по ее организации. Субъективная (внутренняя, психическая) сторона принуждения показывает внутреннюю неготовность принуждаемого субъекта следовать установленным нормам и правилам (воле актора принуждения) и отсутствие у него соответствующих мотивов и устремлений. В связи с этим факт применения принудительных мер в большинстве случаев идет вразрез с интересами и желаниями принуждаемого, что неизменно создает зоны повышенного напряжения между участниками принудительных отношений. Обозначенное обстоятельство обуславливает принци-

пальное значение идеологических ориентиров принудительного воздействия, которые предопределяют не столько форму, сколько содержание правоохранительной деятельности, возлагая на правоохранительные органы особую миссию по восстановлению законности и правопорядка.

В-третьих, правоохранительными могут быть только *уполномоченные государственные (федеральные) структуры*, которые занимаются правоохранительной деятельностью *на профессиональной основе*, используя для этого *специальные правовые, материально-технические, организационные и иные средства* в рамках компетенции. Негосударственные органы, организации и иные субъекты могут лишь осуществлять отдельные правоохранительные функции. К примеру, при организации местного самоуправления в закрытом административно-территориальном образовании муниципальные органы, в силу положений п. 2 ст. 4 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»<sup>13</sup>, при определенных условиях осуществляют меры по спасению и охране жизни и здоровья людей, защите их прав, сохранению материальных ценностей. На основании положений Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества»<sup>14</sup> члены казачьих обществ в установленном порядке принимают на себя обязательства по несению государственной или иной службы. В соответствии с Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»<sup>15</sup> на добровольной основе могут создаваться общественные объединения правоохранительной направленности, которые формируются

<sup>13</sup> *О закрытом административно-территориальном образовании* : Закон Рос. Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 (ред. от 8 авг. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> *О государственной службе российского казачества* : Федер. закон от 5 дек. 2005 г. № 154-ФЗ (ред. от 23 марта 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> *Об участии граждан в охране общественного порядка* : Федер. закон от 2 апр. 2014 г. № 44-ФЗ (ред. от 14 июля 2022 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

гражданами для участия в охране общественного порядка на основе членства (народная дружина) либо без такового. Адвокатура и нотариат, будучи негосударственными организациями, к правоохранительным органам не относятся, государственно-принудительными полномочиями не обладают, но выполняют важную роль в деле защиты прав и законных интересов граждан и организаций.

В-четвертых, в систему правоохранительных органов также входят *государственные организации (учреждения), через которые правоохранительные органы непосредственно реализуют свои функции и полномочия*, и которые входят в организационные структуры, возглавляемые соответствующими правоохранительными органами. Наглядным примером здесь могут послужить уголовно-исполнительные инспекции, исправительные колонии и иные учреждения уголовно-исполнительной системы, благодаря которым Федеральная служба исполнения наказаний выполняет свои задачи (ст. 16 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации). Дополнительно заметим, что значительная часть территориальных подразделений правоохранительных органов имеет организационно-правовую форму государственных учреждений.

В-пятых, в правоохранительных органах реализуется *особый вид службы* — правоохранительной, который имеет существенные отличия от государственной гражданской и военной службы. Внутренняя иерархия отношений в правоохранительных органах выстраивается достаточно жестко согласно вертикальному принципу «власть — подчинение». Так,

в соответствии с п. 1 ст. 4 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>16</sup>, система органов прокуратуры действует на основании подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации. Как правило, работники правоохранительных органов имеют специальные звания или классные чины (форму и знаки различия). До недавнего времени судьи, будучи представителями судебных органов, не имели собственной формы, однако с внесением 16 апреля 2022 г. изменений в Закон от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»<sup>17</sup> судьи также обеспечиваются, помимо мантий, служебным обмундированием. Правоохранительную службу следует отличать от службы в силовых структурах, поскольку данные понятия на кругах Эйлера находятся в отношении пересечения<sup>18</sup>. Силовыми следует считать только те органы и их подразделения (подведомственные организации), сотрудники которых в процессе своей непосредственной служебной деятельности применяют силовые методы и средства, в том числе специальные (огнестрельное и холодное оружие, химические вещества, светозвуковые устройства и т. д.). В этом смысле значительная часть правоохранительных органов и их подразделений (подведомственных организаций) являются силовыми (МВД России, ФСБ России, ФСИН России, ФССП России и др.). Вместе с тем ряд правоохранительных органов (судебные органы, органы прокуратуры, Следственный комитет РФ и проч.) в своей деятельности не используют силовые методы

<sup>16</sup> О прокуратуре Российской Федерации : Федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 (ред. от 30 сент. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> О статусе судей в Российской Федерации : Закон Рос. Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (ред. от 10 июля 2023 г., с изм. от 27 нояб. 2023 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> Такой вывод, в частности, можно сделать из анализа письма Минтруда России от 29 марта 2022 г. № 13-4/10/В-3963 «Об особенностях оказания услуги по проведению медико-социальной экспертизы военнослужащим, а также сотрудникам иных правоохранительных и силовых структур». (Доступ из СПС «КонсультантПлюс».)

и средства, соответственно, не являются силовыми. В свою очередь отдельные силовые ведомства и их подразделения (Минобороны России, Служба внешней разведки РФ и т. п.) не имеют в качестве своих основных целей и задач охрану прав и законных интересов различных субъектов, вследствие чего в систему правоохранительных органов они не входят.

С учетом изложенного, под *правоохранительными органами* следует понимать *государственные органы, осуществляющие (организуящие) в соответствии с ориентирами официальной политики в качестве основной деятельности, а также в силу специальных полномочий применение мер государственного принуждения для охраны прав и законных интересов общества, государства и личности, работники которых несут публичную службу.*

### **ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОРИЕНТИРЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

#### **ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

Многообразие правоохранительных органов может быть продемонстрировано за счет обращения к классификационным критериям (что будет продемонстрировано на примере нашей страны):

1) с точки зрения уровня норм, которые устанавливают статус правоохранительных органов, последние делятся на конституционные/первичные (суды, прокуратура) и иные/производные (органы внутренних дел, Росгвардия);

2) по связи деятельности с силовыми методами и средствами правоохранительные органы могут быть силовыми (органы внутренних дел) и несиловыми (Следственный комитет РФ);

3) исходя из уровня назначения высшего руководства, руководители правоохранительных органов могут назначаться непосредственно главой государства (директор ФСИН России назначается Президентом РФ), либо палатами парла-

мента (председатели Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ назначаются Советом Федерации Федерального Собрания РФ);

4) с учетом характера охраняемых прав и законных интересов выделяются правоохранительные органы, которые охраняют только публичные права и интересы (ФСБ России) а также те, которые охраняют (помимо публичных) частные права и интересы (органы прокуратуры);

5) согласно занимаемому месту в системе разделения властей правоохранительные органы могут относиться к исполнительной власти Российской Федерации (Минюст России), судебной власти (судебные органы) или не иметь четкого положения в этой системе (органы прокуратуры).

Политико-правовая характеристика правоохранительных органов подразумевает обращение к их внутреннему устройству, организации и осуществлению работы, исходя из тех или иных политических ориентиров. В этом плане *внутриорганизационная (внутренняя) политика* оказывает решающее влияние на деятельность соответствующих правоохранительных органов и ее эффективность.

С учетом жесткой организации отношений во внутренней структуре правоохранительного органа принципиальное значение имеют политические установки и амбиции высшего руководства, которые не только формируют модели взаимодействия между служащими, но и формулируют внешнее целеполагание и позиционирование оперативных и прочих сотрудников. Политические установки, переданные официальным и неофициальным образом от высшего руководства к руководителям структурных подразделений и подведомственных организаций на местах, учитываются и принимаются к действию наравне с приказами. При этом само право руководителей определять политический курс возглавляемых ими

правоохранительных органов не оспаривается и относится к юридической и политической ответственности руководства, то есть является обязательным элементом общей управленческой деятельности. Как отмечает М. Ю. Выскребенцева, «политической ответственности подлежат органы и их должностные лица по причине проводимой ими политики, целесообразности принятия решений» [8, с. 184].

Дополнительно отметим, что в п. 3 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>19</sup> установлено, что федеральное министерство «является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности». И хотя для правоохранительных органов, имеющих организационно-правовую форму федеральных служб или иную отличную от федеральных министерств форму, такое указание в документе отсутствует, это отнюдь не означает отсутствие у их руководства полномочий и возможностей определять содержание внутренней политики. К примеру, в ст. 11.2 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»<sup>20</sup> определено, что деятельность органов федеральной службы безопасности охватывает формирование и реализацию государственной и научно-технической политики в области обеспечения информационной безопасности.

Типичным примером одного из важнейших направлений внутренней политики в правоохранительных органах является кадровая политика. Так, в составе Главного управления кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации<sup>21</sup> действует управление по обеспечению единой кадровой политики, которое уполномочено вырабатывать единую кадровую политику в системе прокуратуры Российской Федерации и принимать меры по ее реализации, определять приоритетные направления работы с кадрами, вносить предложения по совершенствованию указанной деятельности. Одним из подразделений данного управления является отдел обеспечения кадровой политики и воспитательной работы, спектр деятельности которого чрезвычайно широк и тесно связан с политической сферой, фактически проникая в нее (п. 4.3.3 Положения о Главном управлении кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации). В то же время прокуратура выполняет ряд важных функций в сфере государственной политики, в том числе имеющих ретроспективную направленность. Например, согласно ст. 8 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 г. № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий»<sup>22</sup>, органы прокуратуры с привлечением по их поручению органов государственной безопасности и внутренних дел устанавливают и проверяют целый пласт неотмененных дел, связанных с политическими репрессиями по вопросам реабилитации осужденных. Организация деятельности органов прокуратуры в этом направлении регламентируется специальным приказом

<sup>19</sup> О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 27 марта 2023 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>20</sup> О федеральной службе безопасности : Федер. закон от 3 апр. 1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 8 авг. 2024 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> Положение о Главном управлении кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации : утв. Генер. прокурором Рос. Федерации 19 июля 2021 г. (ред. от 10 апр. 2023 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>22</sup> О реабилитации жертв политических репрессий : Закон Рос. Федерации от 18 окт. 1991 г. № 1761-1 (ред. от 25 дек. 2023 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Генерального прокурора РФ от 5 февраля 2008 г. № 21<sup>23</sup>.

Необходимо учитывать, что в своей деятельности *руководство правоохранительных органов обязано выстраивать внутреннюю и внешнюю политику* функционирования соответствующей структуры с обязательным учетом документированной политической воли центральных государственных органов. В частности, согласно ч. 3 ст. 80 Конституции Российской Федерации, основные направления внутренней и внешней политики государства определяются Президентом РФ. Помимо прочего, уполномоченные правоохранительные органы должны руководствоваться политическими установками, содержащимися в Стратегии национальной безопасности РФ<sup>24</sup>, Стратегии противодействия экстремизму в РФ<sup>25</sup>, Доктрине информационной безопасности РФ<sup>26</sup>, Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 гг.<sup>27</sup>, Основных направлениях государственной политики в области обеспечения безопасности автоматизированных систем управления производственными и технологическими процессами критически важных объектов инфраструктуры Российской Федерации<sup>28</sup> и других документах.

Соответственно, суждение о влиянии правоохранительной политики на правоохранительные органы и их систему является истинным лишь наполовину,

так как обозначенное воздействие по своей природе не одностороннее, а взаимное. Проблемы комплексного понимания правоохранительной политики и места правоохранительных органов в ней мы объясняем отсутствием в нашем государстве официальной Концепции правоохранительной политики [9]. С. Н. Захарцев справедливо отмечает, что исполнение законов и права в контексте правоохранительной политики неразрывно связано с созданием и функционированием в стране специальных органов, охраняющих право от нарушений, злоупотреблений и иных недопустимых посягательств. Правоохранительные органы нуждаются в четком определении приоритетов и задач правоохранительной политики, а также в соответствующей идеологии, без которой правоохранительная служба скатится лишь к удовлетворению личных корыстных интересов сотрудников данных органов [10, с. 306]. С другой стороны, Д. Е. Петров аргументированно заявляет, что политическое влияние силовых органов и подразделений относится к числу актуальных проблем политических исследований. Силовики как теневые акторы политики структурно встроены в публичную политику, а их положение в ней определяется электоральным потенциалом, позиционированием в призме общественного мнения, участием в представительных органах и ролью в усмирении гражданских

<sup>23</sup> *Об организации деятельности органов прокуратуры по исполнению и надзору за исполнением Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий»* : приказ Генер. прокурора Рос. Федерации от 5 февр. 2008 г. № 21 (ред. от 16 окт. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> *О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации* : Указ Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 400. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>25</sup> *Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации* : Указ Президента Рос. Федерации от 28 дек. 2024 г. № 1124. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>26</sup> *Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации* : Указ Президента Рос. Федерации от 5 дек. 2016 г. № 646. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>27</sup> *О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы* : Указ Президента Рос. Федерации от 16 авг. 2021 г. № 478 (ред. от 26 июня 2023 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>28</sup> *Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности автоматизированных систем управления производственными и технологическими процессами критически важных объектов инфраструктуры Российской Федерации* : утв. Президентом Рос. Федерации 3 февр. 2012 г. № 803. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

волнений. В частности, автором предлагается рассмотреть идею о постоянном мониторинге присутствия выходцев из силовых структур в представительных органах всех уровней власти [11, с. 124–125].

А. Б. Моисеев и А. И. Сацута в результате исследования связи правоохранительных органов с различными типами политических режимов пришли к мнению, что первые неизменно выступают в качестве основных инструментов политической (государственной) власти. Для этого соответствующие органы на легальной основе используют широкий арсенал средств, способов, приемов и методов для воздействия на общественные отношения в интересах правящих политических сил [12, с. 128]. И хотя основными субъектами государственной правовой политики они не являются (не включены напрямую в политические отношения и не участвуют в борьбе за власть), однако активно функционируют в механизме организации и проведения правовой политики в России [13, с. 130, 132].

На сегодняшний день правоохранительные органы нуждаются в четком определении приоритетов и задач правоохранительной политики, а также в соответствующей идеологии. В целом стремление государственных и общественных сил к состоянию защищенности законных прав и интересов получило оформление в законодательстве о безопасности. Как следует из чч. 1 и 3 ст. 4 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»<sup>29</sup>, государственная политика в области обеспечения безопасности является частью внутренней и внешней политики Российской Федерации. Она выражается в совокупности скоординированных и объединенных единым

замыслом политических, организационных, социально-экономических, военных, правовых, информационных, специальных и иных мер и реализуется всеми органами публичной власти на основе Стратегии национальной безопасности РФ и иных концептуальных и доктринальных документов, разрабатываемых Советом Безопасности РФ и утверждаемых Президентом РФ. В. В. Бегеца, характеризуя проблему взаимодействия правоохранительных органов при обеспечении национальной безопасности, отмечает их исключительную значимость и недостатки правового регулирования применительно к многообразным (в том числе политическим) вопросам [14, с. 21–27].

Реалии современности таковы, что сложившийся после Великой Отечественной войны миропорядок с политической гегемонией США и зависимых от него прозападных стран (так называемый порядок, основанный на правилах<sup>30</sup>) постепенно уступает место новому многополярному миру, в котором Россия, Китай, Индия и иные (прежде всего, относящиеся к Глобальному Югу) независимые государства будут играть роль локомотивов его построения с учетом интересов его участников.

Обозначенные изменения также экстраполируются на процессы организации и деятельности правоохранительных органов. Так, авторы коллективной монографии «Государственно-правовые основы организации правоохранительных органов зарубежных стран» утверждают, что с ликвидацией Варшавского договора и после развала СССР в странах Европы образовался политический вакуум, который был заполнен США, в том числе по линии специальных органов. С начала

<sup>29</sup> *О безопасности* : Федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 10 июля 2023 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>30</sup> См., напр.: *Косачев*: «Порядок, основанный на правилах» – это порядок, поддерживаемый США // Интернет-портал «Российской газеты». 2023. URL: <https://rg.ru/2023/05/22/kosachev-poriadok-osnovannyj-napravilah-eto-poriadok-podderzhivaemyj-ssha.html> (дата обращения: 30.09.2024).

90-х гг. прошлого века на территории стран Восточной Европы и СНГ была развернута активная деятельность спецслужб США (ФБР, ЦРУ, АНБ и др.). Помимо прочего, представительства соответствующих служб США организовали на массовой основе «обучение» для правоохранительных органов государств данного региона [15, с. 53]. Резко увеличившееся количество так называемых цветных революций (одна из которых привела к власти пронацистское правительство на Украине в 2014 г.), восточно ориентированное расширение агрессивно настроенного относительно нашего государства Североатлантического альянса (НАТО) и другие очаги политической нестабильности вблизи российских границ стали прямым следствием деятельности спецслужб США и Великобритании совместно с контролируемыми ими структурами. На этом фоне правоохранительные органы России должны функционировать в условиях реальных рисков террористических и военных угроз, а также общественной напряженности и готовности к любым проявлениям враждебности во внутренних отношениях, культивируемых и поддерживаемых извне<sup>31</sup>.

Для адекватного реагирования на сложившуюся ситуацию в целях повышения эффективности работы правоохранительных органов в России был принят ряд предметных политико-правовых решений [16, с. 107–111]. Среди прочих нормативных правовых документов в силу вступили и действуют Федеральный закон от 7 ок-

тября 2022 г. № 377-ФЗ «Об особенностях исполнения обязательств по кредитным договорам (договорам займа) лицами, призванными на военную службу по мобилизации в Вооруженные Силы Российской Федерации, лицами, принимающими участие в специальной военной операции, а также членами их семей и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>32</sup> и Указ Президента РФ от 29 декабря 2022 г. № 968 «Об особенностях исполнения обязанностей, соблюдения ограничений и запретов в области противодействия коррупции некоторыми категориями граждан в период проведения специальной военной операции»<sup>33</sup>. Кроме того, сотрудники правоохранительных органов в рассматриваемых условиях должны иметь высокую квалификацию и готовность противодействовать провокациям, быть идеологически выдержанными, не поддаваясь негативному влиянию со стороны ангажированных информационных источников дезинформации, в массе своей финансируемых (поддерживаемых) США и их сателлитами. Общая несистемность и политизированность деятельности общемировых и региональных органов, организаций и их подразделений правоохранительной направленности (Совет Безопасности ООН, Интерпол, Международный уголовный суд, Европейский Суд по правам человека и др.) приводят к убеждению, что искать справедливость и адекватную юстициабельность в подобных структурах на сегодняшний день не приходится,

<sup>31</sup> Это стало закономерной причиной для создания и развития в нашей стране законодательства о лицах, находящихся под иностранным влиянием (см.: *О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием* : Федер. закон от 14 июля 2022 г. № 255-ФЗ (ред. от 28 дек. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс»), и введения соответствующего реестра иностранных агентов Минюстом РФ (см.: *Деятельность в сфере иностранных агентов* // М-во юстиции Рос. Федерации. 2024. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/998/> (дата обращения: 30.09.2024)).

<sup>32</sup> *Об особенностях исполнения обязательств по кредитным договорам (договорам займа) лицами, призванными на военную службу по мобилизации в Вооруженные Силы Российской Федерации, лицами, принимающими участие в специальной военной операции, а также членами их семей и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации* : Федер. закон от 7 окт. 2022 г. № 377-ФЗ (ред. от 26 дек. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>33</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

следовательно, необходимо выстраивать и опираться на национальную правоохранительную систему.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Таким образом, мы приходим к следующим выводам.

1. Правоохранительная система государства состоит из двух стержневых элементов: организационной подсистемы (системы правоохранительных органов, организаций и иных уполномоченных субъектов) и функциональной подсистемы (системы мер, применяемых правоохранительными органами, организациями и иными уполномоченными субъектами для достижения целей правоохранительной деятельности). Организационная и функциональная подсистемы имманентны друг другу и должны рассматриваться исключительно во взаимодействии. Выстраивание и обеспечение эффективной работы правоохранительной системы относятся к важнейшим задачам государственной политики.

2. Одним из основных направлений государственной политики является правовая политика, важной частью которой является правоохранительная политика. На сегодняшний день единая официальная концепция правоохранительной политики в России не принята и даже не обсуждается, что создает существенные преграды на пути к достижению высоких показателей законности и правопорядка, общественной стабильности для дальнейшего развития публичных и частных институтов при осуществлении правоохранительной деятельности, которая на этом фоне приобретает фрагментарный характер.

3. Основными акторами реализации правоохранительной политики являются правоохранительные органы, объединенные в единую, но разветвленную систему. Для выявления политической составляющей в вопросах организации и деятельности правоохранительных орга-

нов требуется междисциплинарный подход, в основу которого могут быть положены разработки в области политологии права. Дефиницию понятия правоохранительных органов следует формулировать исходя из признаков осуществляемой ими правоохранительной деятельности, которая должна составлять основной объем деятельности органа, должна быть связана с применением мер государственного принуждения на основании специальных полномочий лицами, осуществляющими государственную службу. Многообразие государственных органов позволяет дифференцировать их систему по различным критериям (по уровню принимаемых политико-правовых решений, по связи с силовыми методами и средствами, исходя из уровня назначения высшего руководства, с учетом характера охраняемых прав и законных интересов, по месту в системе разделения властей и т. д.).

4. Политико-правовая характеристика правоохранительных органов связана с легальным осуществлением ими внутриорганизационной и внешней политики с обязательным учетом документированной политической воли центральных государственных органов, выраженной в соответствующих стратегиях, доктринах, концепциях и иных установках. Во внутриорганизационной политике определяющее значение имеют политические установки и амбиции высшего руководства, которые формируют модели взаимодействия между служащими и формулируют внешнее целеполагание и позиционирование оперативных и прочих сотрудников, руководствуясь конститутивными актами главы государства. Внешняя политика показывает возможности и реалии осуществления правоохранительными органами своих функций в отношении любых иных субъектов и социальных общностей (других органов власти, общественных объединений, населения и т. п.).

5. Доказано, что правоохранительная политика и правоохранительные органы находятся в отношениях взаимодействия, которые зависят от множества факторов (политического режима, сложившейся социальной обстановки, конкретных принятых политико-правовых решений и проч.). Определяющее участие правоохранительных органов в политической сфере прослеживается в деятельности по противодействию глобальным угрозам, к которым относится коррупция, терроризм и экстремизм. Для адекватного реагирования на сложившуюся политико-правовую ситуацию отстаивания нашим государством национальных интересов, суверенитета и обеспечения безопасности в условиях системной агрессии западного блока стран во главе с США от наших правоохранительных органов требуется кратное усиление включенности в общественные процессы и соответствующее повышение квалификации сотрудников для эффективного управления внешними и внутренними рисками, решительного противодействия последним, а также устранения (минимизации) угроз, носящих для Российской Федерации экзистенциальный характер. Эти обстоятельства, с одной стороны, обуславливают острую потребность в дальнейших комплексных политико-правовых исследованиях правоохранительной деятельности в Российской Федерации, зарубежных странах и на международном уровне, а с другой стороны, оправдывают дальнейшие шаги к скорейшему документальному оформлению и совершенствованию правоохранительной политики в координатах складывающегося нового миропорядка.

### *Список литературы*

1. Габараев А. Ш., Новиков А. В. Государственная политика России в правоохранительной сфере: стратегическое планирование // Теории и проблемы политических исследований. 2022. Том 11, № 6А. С. 64–71. DOI: <https://doi.org/10.34670/AR.2023.82.71.007>
2. Малько А. В. Правовая политика и правовая система в современной России // Правовая культура. 2023. № 4 (55). С. 95–97.
3. Гавриленко А. А. Понятие и система правоохранительных органов // Сибирский юридический вестник. 2009. № 1 (44). С. 94–100.
4. Шурухнов Н. Г. Анализ сущности признаков, позволяющий считать полицию правоохранительным органом // Юридическая гносеология. 2024. № 1. С. 50–62.
5. Газетдинов Н. И. Значение понятия «правоохранительные органы» для образовательного процесса и юридической практики // Российская юстиция. 2014. № 4. С. 64–67.
6. Козбаненко В. А. Иные виды государственной службы – правоохранительная служба: закон и доктрина // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9 (94). С. 92–101. DOI: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2018.94.9.092-101>
7. Домнина О. В. Функции правоохранительной системы в России: общетеоретический ракурс рассмотрения // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2022. № 1 (144). С. 37–47. DOI: <https://doi.org/10.24412/2227-7315-2022-1-37-47>
8. Выскребенцева М. Ю. Понятие и виды политической ответственности министров в истории отечественной политико-правовой мысли // Вестник Брянского государственного университета. 2014. № 2. С. 184–188.
9. Малько А. В., Нырков В. В., Игнатенкова К. Е. Концепция правоохранительной политики: представляем проект для обсуждения // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 4. С. 141–146.
10. Захарьев С. Н. К вопросу о формировании понятия «Правоохранительная политика» // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2010. № 7 (87). С. 304–309.
11. Петров Д. Е. Силловые структуры и публичная политика в современной России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2010. Т. 10, вып. 1. С. 124–127.
12. Моисеев А. Б., Сацута А. И. Взаимодействие политического режима и правоохранительных органов государства // Власть. 2019. Т. 27, № 3. С. 125–129. DOI: <https://doi.org/10.31171/vlast.v27i3.6424>
13. Копылов И. А., Сацута А. И. Правоохранительные органы российского государства как система и институт государственной власти // Вестник Екатеринбургского института. 2019. № 3 (47). С. 129–136.
14. Бебеза В. В. Проблемы взаимодействия правоохранительных органов по обеспечению национальной безопасности // Право и политика. 2022. № 9. С. 20–29. DOI: <https://doi.org/10.7256/2454-0706.2022.9.38379>

15. Яковлев К. Л., Яковлева Е. И., Яковлева О. Н. Государственно-правовые основы организации правоохранительных органов зарубежных стран : моногр. М. : ИНФРА-М, 2019. 160 с.

16. Грищенко Л. Л. Особенности деятельности органов внутренних дел в условиях проведения специальной военной операции // Академическая мысль. 2022. № 2 (19). С. 106–111.

### References

1. Gabaraev A. Sh., Novikov A. V. State Policy of Russia in the Law Enforcement Sphere: Strategic Planning. *Theories and Problems of Political Studies*. 2022;11(6A):64-71. DOI: <https://doi.org/10.34670/AR.2023.82.71.007> (In Russ.)
2. Mal'ko A. V. Legal Policy and Legal System in Modern Russia. *The Legal Culture*. 2023;4:95-97. (In Russ.)
3. Gavrilenko A. A. The Notion and the System of Law-Enforcement Agencies. *Siberian Law Herald*. 2009;1:94-100. (In Russ.)
4. Shurukhnov N. G. Analysis of the Essence of Signs that Allows Us To Consider the Police a Law Enforcement Agency. *Legal Gnoseology*. 2024;1:50-62. (In Russ.)
5. Gazetdinov N. I. The Meaning of “Law Enforcement” for the Educational Process and Legal Practice. *Russian Justice*. 2014;4:64-67. (In Russ.)
6. Kozbanenko V. A. Other Types of Public Service-Law Enforcement Service: the Law and Doctrine. *Actual Problems of Russian Law*. 2018;9:92-101. DOI: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2018.94.9.092-101> (In Russ.)
7. Domnina O. V. Functions of the Law Enforcement System in Russia: General Theoretical Perspective. *Saratov State Law Academy Bulletin*. 2022;1:37-47. DOI: <https://doi.org/10.24412/2227-7315-2022-1-37-47> (In Russ.)
8. Vyskrebentseva M. Y. Definition and Types of Political Responsibility of Ministers in the History of Domestic Political and Legal Thought. *The Bryansk State University Herald*. 2014;2:184-188. (In Russ.)
9. Malko A. V., Nyrkov V. V., Ignatenkova K. E. The Concept of Law-Enforcement Policy in Modern Russia: the Change of Development Direction From Federal to Regional Level. *Legal Policy and Legal Life*. 2011;4:141-146. (In Russ.)
10. Zakhartsev S. N. To the Question of Forming the Concept “Law Securing Policy”. *Tambov University Review: Series Humanities*. 2010;7:304-309. (In Russ.)
11. Petrov D. E. Powers Structures and Public Policy in Modern Russia. *Izvestia of Saratov University. New Series. Series: Sociology. Politology*. 2010;10(1):124-127. (In Russ.)
12. Moiseev A. B., Satsuta A. I. Interaction of Political Regime and Law Enforcement Authorities. *The Authority*. 2019;27(3):125-129. DOI: <https://doi.org/10.31171/vlast.v27i3.6424> (In Russ.)
13. Kopylov I. A., Satsuta A. I. Law Enforcement Bodies of the Russian State as a System and Institute of State Authority. *Bulletin of Catherine the Great National Institute*. 2019;3:129-136. (In Russ.)
14. Begeza V. V. Problems of Interaction of Law Enforcement Agencies To Ensure National Security. *Law and Politics*. 2022;9:20-29. DOI: <https://doi.org/10.7256/2454-0706.2022.9.38379> (In Russ.)
15. Yakovlev K. L., Yakovleva E. I., Yakovleva O. N. *State and Legal Foundations for the Organization of Law Enforcement Agencies of Foreign Countries*. Moscow: INFRA-M Publ.; 2019. 160 p. (In Russ.)
16. Grishchenko L. L. Features of the Activities of the Internal Affairs Bodies in the Context of a Special Military Operation. *Academic Thought*. 2022;2:106-111. (In Russ.)

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Игорь Александрович Кузьмин**, доцент кафедры теории и истории государства и права Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации (ул. Шевцова, 1, Иркутск, 664035, Российская Федерация), кандидат юридических наук, доцент; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6478-6028>; ResearcherID: J-2992-2016; e-mail: grafik-87@mail.ru

### ABOUT THE AUTHOR

**Igor A. Kuzmin**, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law at the Irkutsk Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation (1 Shevtsova str., Irkutsk, 664035, Russian Federation); Candidate of Legal Sciences, Associate Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6478-6028>; ResearcherID: J-2992-2016; e-mail: grafik-87@mail.ru

Поступила | Received  
03.10.2024

Поступила после рецензирования  
и доработки | Revised  
26.12.2024

Принята к публикации | Accepted  
09.01.2025

УДК 349.3

DOI: 10.19073/2658-7602-2025-22-1-73-86

EDN: OKAWOG

*Оригинальная научная статья*

## Правовые вопросы обеспечения адресности при предоставлении единого пособия на ребенка

**О. С. Курченко** *Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского, Омск, Российская Федерация*✉ [olegpost2001@mail.ru](mailto:olegpost2001@mail.ru)

**Аннотация.** Комплексная оценка нуждаемости, положенная в основу правового регулирования общественных отношений по обеспечению ежемесячным пособием в связи с рождением и воспитанием ребенка (единым пособием) и неоднозначно воспринимаемая обществом, неизбежно порождает попытки отдельных граждан обойти установленные требования с целью получения единого пособия. Предметом исследования стали нормы Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и утвержденных Правительством Российской Федерации Правил назначения и выплаты ежемесячного пособия в связи с рождением и воспитанием ребенка в части, не определенной Федеральным законом «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». Цель настоящей статьи – определить, в какой степени существующие Правила способны обеспечить предоставление единого пособия только тем семьям с детьми, которые фактически соответствуют установленным критериям нуждаемости. На основании анализа положений Правил и практики предоставления социальных выплат семьям с детьми, предшествовавших введению единого пособия и также предполагавших оценку нуждаемости, показано, что вероятность назначения единого пособия гражданам, фактически не соответствующим формальным требованиям, исключить нельзя. Это объясняется не только достаточно высоким уровнем теневой занятости, а соответственно, и сокрытием части семейного дохода от учета, но и несовершенством правил учета отдельных видов доходов. В статье также освещены проблемы противодействия наиболее распространенным способам обхода гражданами так называемого правила нулевого дохода. Дана оценка изменениям, внесенным в Правила с целью реагирования на практику фиктивных разводов и регистрации в качестве плательщика налога на профессиональный доход для приобретения (сохранения) права на единое пособие. Сделан вывод о предпочтительности нормотворческого способа противодействия обходу требований Правил, делающего такое поведение бессмысленным или сопряженным с трудностями. Ценой такого пути является еще большее усложнение правового регулирования, а внедрение дополнительных инструментов контроля, направленных на снижение количества случаев предоставления пособия гражданам, которые фактически не отвечают установленным требованиям, как правило, предполагает выделение дополнительных ресурсов.

**Ключевые слова:** единое пособие; комплексная оценка нуждаемости; семья; среднедушевой доход семьи; правило нулевого дохода; одинокое материнство; фиктивность; обход закона

**Конфликт интересов.** Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

**Для цитирования:** Курченко О. С. Правовые вопросы обеспечения адресности при предоставлении единого пособия на ребенка // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 1. С. 73–86. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-1-73-86>. EDN: <https://elibrary.ru/okawog>

Original scientific article

## Legal Issues of Ensuring Targeting in the Provision of the Unified Child Benefit

O. S. Kurchenko 

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russian Federation

✉ olegpost2001@mail.ru

**Abstract.** This article examines one of the key challenges in the implementation of the unified monthly child benefit: ensuring that the assistance is granted only to families who genuinely meet the established need criteria. The basis for the benefit's provision is a comprehensive need assessment, which is not always unambiguously perceived by society and often leads to attempts by certain individuals to circumvent eligibility requirements in order to receive the benefit. The subject of the study includes the provisions of Federal Law No. 81-FZ of May 19, 1995 "On State Benefits for Citizens with Children", as well as the Rules approved by the Government of the Russian Federation that regulate the assignment and payment of monthly benefits for childbirth and child-rearing in the aspects not directly defined by the law. The goal of this article is to determine how effectively the current Rules ensure that the unified benefit is granted exclusively to families who actually satisfy the need criteria. By analyzing both the regulatory framework and the previous practices of providing social support based on need assessments, the article demonstrates that it is impossible to fully eliminate the risk of benefits being awarded to those who do not genuinely qualify. This issue stems not only from the high level of informal employment and the resulting underreporting of income, but also from deficiencies in how certain types of income are accounted for. The article also highlights common schemes used to bypass the so-called "zero-income rule," such as fictitious divorces or registering as a self-employed individual subject to professional income tax in order to acquire or retain benefit eligibility. The author evaluates recent amendments made to the Rules in response to such practices. The article concludes that the most effective countermeasure is legislative reform that renders circumvention either futile or prohibitively difficult. However, this approach comes at a cost: increased regulatory complexity and the need for additional oversight mechanisms, which in turn require more administrative resources.

**Keywords:** unified benefit; comprehensive need assessment; family; average per capita family income; "zero income rule"; single motherhood; fictitiousness; circumvention of the law

**Conflict of interest.** The Author declares no conflict of interest.

**For citation:** Kurchenko O. S. Legal Issues of Ensuring Targeting in the Provision of the Unified Child Benefit. *Siberian Law Review*. 2025;22(1):73-86. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-1-73-86>. EDN: <https://elibrary.ru/okawog> (In Russ.)

### ВВЕДЕНИЕ

С 1 января 2023 г. в российском законодательстве о социальном обеспечении появился новый вид социальных выплат – ежемесячное пособие в связи с рождением и воспитанием ребенка (далее – единое пособие), которое занимает особое место в системе государственных пособий гражданам, имеющим детей.

Своеобразие единого пособия выражается не только в возможности его получения в течение длительного периода времени (до достижения ребенком возраста 17 лет при условии ежегодного подтверждения права на пособие), но и в особом подходе, положенном в его основу – принципе адресности, который применительно к рассматриваемому пособию реализуется

через конструкцию так называемой комплексной оценки нуждаемости. Такая оценка предполагает как соотнесение среднедушевого дохода семьи с величиной прожиточного минимума, так и учет имущественного положения семьи, а также причин нуждаемости.

Законодательная основа единого пособия представлена положениями ст.ст. 9, 9.1, 10 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»<sup>1</sup> (далее – ФЗ № 81-ФЗ). Важно заметить, что законодатель ограничился закреплением условий назначения единого пособия в общем виде, предоставив Правительству Российской Федерации полномочия по конкретизации и дополнению положений данного Федерального закона. Именно отдельные нормы Правил назначения и выплаты ежемесячного пособия в связи с рождением и воспитанием ребенка в части, не определенной Федеральным законом «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (далее – Правила), утвержденных Правительством РФ<sup>2</sup>, будут предметом анализа в рамках настоящего исследования.

В правовом регулировании отношений, возникающих при предоставлении единого пособия, достаточно зримо прослеживается преемственность: ежемесячное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских организациях в ранние сроки беременности, ежемесячная выплата на ребенка в возрасте от 3 до 7 лет, ежемесячное пособие (с 1 апреля 2022 г. – ежемесячная денежная выплата) на ребенка в возрасте от 8 до 17 лет, впоследствии замененные единым пособием,

также предполагали комплексную оценку нуждаемости семьи получателя. Эта идея и ее воплощение в нормативных правовых актах стали объектом исследовательского интереса еще до введения единого пособия.

Адресность в контексте правового регулирования отношений по назначению и выплате единого пособия может рассматриваться с разных сторон, в том числе с точки зрения обоснованности (справедливости) критериев, выбранных для определения круга его получателей, – пороговой величины среднедушевого дохода и требований к имущественной обеспеченности семьи. Целью же настоящей работы является поиск ответа на вопрос о том, насколько существующие Правила позволяют обеспечить предоставление единого пособия гражданам, в действительности относящихся к числу нуждающихся в государственной поддержке, максимально снизив при этом вероятность его назначения тем, кто, претендуя на пособие и формально декларируя выполнение установленных требований, фактически им не соответствует.

### **ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ РЕАЛЬНОГО СРЕДНЕДУШЕВОГО ДОХОДА СЕМЬИ ДЛЯ НАЗНАЧЕНИЯ ЕДИНОГО ПОСОБИЯ**

Возникновение права на единое пособие законодатель обусловил прежде всего уровнем среднедушевого дохода семьи с детьми – его размер не должен превышать величину прожиточного минимума на душу населения, установленную в субъекте Российской Федерации, в котором проживает заявитель. Таким образом,

<sup>1</sup> *О государственных пособиях гражданам, имеющим детей* : Федер. закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ (ред. от 29.10.2024). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> *О порядке назначения и выплаты ежемесячного пособия в связи с рождением и воспитанием ребенка* : постановление Правительства Рос. Федерации от 16 дек. 2022 г. № 2330 (ред. от 28.12.2024) (вместе с «Правилами назначения и выплаты ежемесячного пособия в связи с рождением и воспитанием ребенка в части, не определенной Федеральным законом “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей”», «Перечнем документов (копий документов, сведений), необходимых для назначения ежемесячного пособия в связи с рождением и воспитанием ребенка»). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

уровень среднедушевого дохода семьи является одним из критериев, определяющих адресата единого пособия, и одновременно указывает на предназначение рассматриваемой социальной выплаты. Правила подробно регламентируют виды доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи, и особенности их подсчета. Разумеется, речь идет об официальных доходах членов семьи. Неслучайно в Послании Федеральному Собранию глава государства, предлагая ввести ежемесячную выплату на детей в возрасте от 3 до 7 лет, говорил о том, что для ее получения необходимо будет указать «свой официальный, легальный доход»<sup>3</sup>.

Современная экономическая ситуация в России характеризуется достаточно высоким уровнем теневой занятости<sup>4</sup>. Нетрудно предположить, что среди граждан, претендующих на единое пособие, есть и те, чьи доходы (или какая-то их часть) получены неофициально, а значит, не будут учтены при определении права на единое пособие. Вопрос о том, возможно ли при существующих масштабах теневой занятости обеспечить предоставление единого пособия только нуждающимся семьям, можно отнести к числу дискуссионных, но очевидно при этом, что средства решения поставленной проблемы остаются в большинстве своем за пределами законодательства, регулирующего социальное обеспечение семей с детьми.

В научных публикациях, посвященных ежемесячной выплате на ребенка в возрасте от 3 до 7 лет и ежемесячному пособию на ребенка в возрасте от 8 до 17 лет, были обозначены некоторые белые пятна в правовом регулировании порядка определения среднедушевого дохода, открывающие

возможность для управления уровнем дохода заявителя или членов его семьи с целью соответствия критерию нуждаемости. Часть таких проблемных вопросов осталась нерешенной и при переходе к единому пособию. Так, спецификой отличается правовое положение лиц, являющихся учредителями (участниками) хозяйственных обществ и состоящих с ними в трудовых отношениях. В частности, Н. В. Рощепко, анализируя судебную практику, приводит примеры судебных дел, в которых в ходе судебного разбирательства удавалось опровергнуть представленные заявителем сведения об отсутствии дохода или о небольшом по размеру доходе в случаях, когда заявитель или его супруг фактически получали доходы от участия в капитале хозяйственных обществ [1, с. 292–293]. Успешное выявление и доказывание факта недостоверности представленных заявителем сведений о доходах в подобных ситуациях, однако, не является распространенной практикой и не отменяет потребности в специальных правилах учета таких доходов и дополнительных инструментах проверки сведений о них, представленных заявителем.

В свете рассматриваемого круга вопросов представляют интерес также возможности уменьшения официально полученных заявителем или членами его семьи доходов в связи с несением определенных расходов или исполнением обязательств. Должны ли при подсчете доходов от предпринимательской деятельности для целей определения права на пособие учитываться суммы расходов, понесенных предпринимателем, который применяет один из специальных налоговых режимов? Утвердительно отвечая на этот вопрос,

<sup>3</sup> *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. // Рос. газ. 2020. 16 янв.

<sup>4</sup> По данным Минтруда России, на 1 января 2023 г. потенциальная численность граждан, вовлеченных в теневую занятость, оценивалась в 9 554,4 тыс. человек. См.: *Доклад* об итогах работы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации в 2023 году и задачах на 2024 год // Минтруд России. 2024. URL: [https://mintrud.gov.ru/ministry/about/structure/advisory\\_coordinating/board/meetings?ysclid=m6dxbyleqv980786839](https://mintrud.gov.ru/ministry/about/structure/advisory_coordinating/board/meetings?ysclid=m6dxbyleqv980786839) (дата обращения: 02.01.2025).

Н. В. Рощепко в то же время указывает на существующие в законодательстве послабления в части ведения налогового и бухгалтерского учета для названной категории налогоплательщиков и не исключает возможности манипуляций с суммами расходов с целью получения социальных выплат. Этим, по мнению названного исследователя, объясняется потребность в регламентации порядка учета понесенных отдельными категориями предпринимателей расходов и проверке достоверности представленных ими сведений с участием налоговых органов [2, с. 22].

В правоприменительной практике нередки ситуации, в которых один из родителей является плательщиком алиментов на детей, рожденных в предыдущем браке. Нужно ли уменьшать сумму дохода, полученного таким родителем (например, заработной платы), на сумму уплаченных им алиментов? Несмотря на отсутствие правовой нормы, прямо предусматривающей такое действие, суды общей юрисдикции на основании системного толкования положений Правил считают правильным исключать сумму алиментов, уплаченных одним из родителей, из общей суммы дохода семьи<sup>5</sup>. Разделяя предложенный подход к толкованию законодательства о социальном обеспечении, отдельные авторы, во избежание возможных злоупотреблений, предлагают урегулировать порядок проверки сведений о сумме уплаченных алиментов и их фактическом получении членами другой семьи [3]. Очевидно, имеются в виду случаи уплаты алиментов без обращения второго родителя в суд и в отсутствие соглашения об уплате алиментов. Остается неясным при этом, что подразумевается под завышением суммы алиментов: указание в заявлении суммы большей, чем фактически уплаченная, при неосве-

домленности об этом родителя ребенка от предыдущего брака или подразумеваемая договоренность с бывшим супругом о формальном завышении суммы алиментов? Вероятность реализации второго сценария представляется достаточно низкой по причине несовпадения интересов всех участников алиментных правоотношений.

Наконец, вполне мыслимы ситуации, когда в преддверии окончания периода, на который назначено единое пособие, заявитель, предварительно рассчитав среднедушевой доход семьи, может посредством краткосрочных (продолжительностью несколько дней) отпусков без сохранения заработной платы уменьшить свой доход в целях сохранения за собой права на единое пособие на следующий год. Описанная ситуация лишь подчеркивает условность выбранного законодателем критерия нуждаемости, поскольку незначительное превышение среднедушевого дохода над величиной прожиточного минимума влечет за собой утрату права на пособие, но едва ли свидетельствует об устойчивости материального положения семьи, имеющей детей.

Добиться соответствия среднедушевого дохода семьи требованиям закона иногда можно и иным путем – изменением состава семьи, имеющей детей: расторжение брака между родителями позволяет исключить доходы одного из них при определении средней величины дохода в расчете на одного члена семьи. Фиктивный развод как правовое явление активно изучается представителями науки семейного права, которые среди мотивов такого шага супругов называют и стремление получить социально-обеспечительные блага, адресованные малоимущим семьям [4, с. 123; 5, с. 55]. Еще до введения единого пособия – при анализе практики предоставления ежемесячной выплаты

---

<sup>5</sup> См., напр.: *Определение* Первого касса. суда общ. юрисдикции от 7 окт. 2024 г. по делу № 88-27083/2024 ; *Определение* Седьмого касса. суда общ. юрисдикции от 16 апр. 2024 г. № 88-7769/2024. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

на ребенка в возрасте от 3 до 7 лет и ежемесячного пособия на ребенка в возрасте от 8 до 17 лет – в экспертной среде обращалось внимание на возросшее количество разводов в семьях с детьми, вызванное в том числе желанием граждан приобрести (или не утратить) право на новые социальные выплаты<sup>6</sup> [6]. В отсутствие объективных данных, свидетельствующих о весомом вкладе названного фактора в общую статистику разводов, сложно делать выводы о степени распространенности такой практики. Тем не менее нельзя отрицать, что фиктивный развод может использоваться в качестве одного из способов обхода гражданами, имеющими детей, установленных законодателем критериев нуждаемости. Вполне очевидно, что в условиях, когда в семейно-правовом законе последствия фиктивного развода (как и само понятие) не определены [7, с. 107; 8, с. 54], а правоприменительная практика не выработала универсальных решений, противодействие такой форме поведения получателей единого пособия частноправовыми средствами оказалось бы сопряженным с правовыми и организационными затруднениями, а потому – низкоэффективным.

Необходимо отметить, что расторжение брака гражданами, имеющими детей, сопровождается возникновением у одного из родителей обязанности по уплате алиментов, которые учитываются при определении среднедушевого дохода семьи другого родителя, претендующего на единое пособие. Заключение родителями соглашения об уплате алиментов позволяет определять размер алиментов с таким расчетом, чтобы среднедушевой доход

семьи не превышал величину прожиточного минимума. Спустя почти год после введения в действие Правил Правительством РФ были утверждены изменения<sup>7</sup>, ставшие реакцией на подобную практику. Правила были дополнены п. 49.1<sup>8</sup>, предписывающим учитывать в составе доходов семьи сумму алиментов в размере, который не может быть ниже определенной доли от минимального размера оплаты труда ( $\frac{1}{4}$  – на одного ребенка,  $\frac{1}{3}$  – на двух детей,  $\frac{1}{2}$  – на трех и более детей). Поддерживая избранный Правительством РФ подход к противодействию манипулированию суммой алиментов, выделим два аспекта действующего регулирования, заслуживающие обсуждения. Во-первых, в качестве основания для определения минимальной суммы алиментов, подлежащей учету, могла бы выступать не доля от минимального размера оплаты труда (далее – МРОТ), а иная величина: как отмечает Т. Ю. Астапова, в судебной практике, формируемой разъяснениями Пленума Верховного Суда РФ, в качестве ориентира выступает  $\frac{1}{2}$  величины прожиточного минимума для детей в расчете на одного ребенка [9, с. 17–18]. Во-вторых, в силу прямого указания абз. 5 и 6 п. 49.1 Правил, положения названного пункта распространяются только на заявителей, расторгнувших брак, тем самым выводя без видимых оснований из-под его действия семьи, в которых ребенок был рожден вне брака.

#### **Правило нулевого дохода и противодействие попыткам его обхода**

Статья 9 ФЗ № 81-ФЗ в редакции, введенной в действие с 1 января 2023 г.,

<sup>6</sup> Об этом на заседании Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей 19 декабря 2022 г. говорила директор департамента Счетной палаты РФ О. В. Самарина. См.: *Круглов Е.* Семьи стали чаще разводиться, чтобы получить пособие // Парламентская газета. 2022. URL: <https://www.pnp.ru/economics/semi-stali-chashhe-razvoditsya-chtoby-poluchit-posobie.html> (дата обращения: 02.01.2025).

<sup>7</sup> См.: *О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2022 г. № 2330* : постановление Правительства Рос. Федерации от 28 нояб. 2023 г. № 2010 (ред. от 28 дек. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Вступил в силу с 1 июня 2024 г.

содержит норму, предписывающую при определении права на единое пособие учитывать в том числе причины отсутствия доходов у заявителя и трудоспособных членов его семьи. Указанное требование получило развитие в положениях подп. «л» п. 31 Правил, который в первоначальном виде предусматривал отказ в назначении единого пособия в тех случаях, когда заявитель или трудоспособные члены его семьи в расчетном периоде не имели доходов по причинам иным, чем те, что названы в указанном подпункте. Нормы рассматриваемого подпункта, в информационно-разъяснительных материалах и специальной литературе именуемые правилом нулевого дохода, охватывают значительный перечень обстоятельств, объективно препятствующих оплачиваемой занятости или существенно затрудняющих ее обретение.

Интересно, что ответом на введение нового правила со стороны потенциальных заявителей стал поиск легальных способов его преодоления. Так, вплоть до конца 2023 г. в качестве одного из вариантов решения проблемы нулевого дохода рассматривалась гражданами и упоминалась в научных исследованиях [10, с. 81] регистрация в качестве плательщика налога на профессиональный доход (далее – НПД). Нужно с сожалением отметить, что специальный налоговый режим, введенный с целью легализации теневого дохода от самозанятости, оказался востребованным в качестве средства обхода правила нулевого дохода: наличие у гражданина статуса плательщика НПД даже при минимальном доходе<sup>9</sup> позволяло ему считаться имею-

щим доход для целей получения единого пособия.

Реакцией на такую практику использования названного специального налогового режима стало внесение изменений в Правила: в соответствии с новым подп. «н» п. 31 Правил<sup>10</sup> получение совершеннолетним членом семьи, зарегистрированным в качестве плательщика НПД, годового дохода от самозанятости в размере меньшем, чем двукратная величина МРОТ, стало самостоятельным основанием для отказа в назначении единого пособия. Можно предположить, что эффект от указанных изменений оказался скромнее ожидаемого, поскольку в конце 2024 г. правило нулевого дохода (подп. «л» п. 31 Правил) было дополнено требованием о наличии у трудоспособных членов семьи минимального дохода в расчете на год в размере не ниже уже четырехкратной величины МРОТ<sup>11</sup>. При этом указанному требованию придан более общий вид: им охватываются не только доходы от самозанятости, но и целый ряд иных доходов, в том числе от трудовой и предпринимательской деятельности. Приведут ли рассматриваемые нововведения, ужесточающие условия назначения единого пособия, к повышению его адресности (и как следствие – к возможному сокращению численности его получателей, фактически не отвечающих критериям нуждаемости), можно будет судить лишь по прошествии времени. Однако уже сейчас необходимо отметить, что правовое регулирование рассматриваемых общественных отношений стало более сложным, что потенциально может быть источником трудностей как для граждан, так и для правоприменителей.

---

<sup>9</sup> По данным источника газеты «Коммерсант» в Федеральной налоговой службе, по состоянию на сентябрь 2023 г. около 4 млн плательщиков НПД получали от своей деятельности доход в размере, не превышающем 5 тыс. руб. в год. См.: Мануйлова А. Самозанятых призывают к труду // Коммерсантъ. 2023. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6380588> (дата обращения: 02.01.2025).

<sup>10</sup> Применялся с 1 декабря 2023 г. до 1 января 2025 г.

<sup>11</sup> О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 28 дек. 2024 г. № 1961. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Еще одним активно обсуждаемым в публичном пространстве способом обхода правила нулевого дохода является оформление одним из трудоспособных членов семьи ухода за гражданином, достигшим возраста 80 лет или признанным инвалидом I группы (абз. 6 подп. «л» п. 31 Правил). Осуществление такого ухода до недавнего времени подтверждалось сведениями об установлении гражданину компенсационной выплаты в соответствии с Указом Президента РФ от 26 декабря 2006 г. № 1455 «О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами». Указанная компенсационная выплата, в силу комплекса причин (небольшой размер, специфический порядок ее предоставления, отсутствие формальных требований к содержанию такого ухода, выборочный характер проверочных мероприятий, осуществляемых территориальными органами Фонда пенсионного и социального страхования РФ (далее – СФР), и др.), нередко выполняла функцию надбавки к пенсии, назначенной нетрудоспособному гражданину, без осуществления ухода за ним, что зачастую выяснялось в ходе рассмотрения судами дел о взыскании излишне полученных сумм такой выплаты. С 1 января 2025 г. компенсационная выплата была заменена собственно надбавкой на уход, устанавливаемой к пенсиям по государственному пенсионному обеспечению, и дополнительным повышением фиксированной выплаты к страховой пенсии<sup>12</sup>.

Могут ли названные изменения способствовать сокращению числа случаев, когда оформление ухода за нетрудоспособным лицом используется для обхода одного из условий получения единого пособия? Процедура подтверждения факта осуществления ухода несколько усложнится: период ухода за инвалидом I группы и гражданином, достигшим возраста 80 лет, по-прежнему признается нестраховым периодом, засчитываемым в страховой стаж по законодательству об обязательном пенсионном страховании (п. 6 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»<sup>13</sup>), а значит, – в отсутствие специальных правовых норм – осуществление ухода может быть подтверждено в порядке, установленном для подтверждения страхового стажа (п. 34 Правил подсчета и подтверждения страхового стажа<sup>14</sup>), то есть на основании заявления, поданного в территориальный орган СФР лицом, осуществлявшим уход, по завершении соответствующего периода ухода. Сохраняется и формально-юридическая возможность проведения территориальным органом СФР так называемого обследования в целях установления фактических обстоятельств осуществления ухода. Однако отсутствие надлежащей правовой регламентации порядка проведения обследования и организационно-финансовых ресурсов для реализации проверочных мероприятий на системной основе не позволяют рассматривать это

<sup>12</sup> См. ст.ст. 2, 4 Федерального закона от 8 августа 2024 г. № 313-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (*Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2024. № 33 (ч. II), ст. 5009), Указ Президента Российской Федерации от 29 декабря 2024 г. № 1125 «О некоторых вопросах, связанных с установлением выплат лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами, инвалидами с детства I группы и другими нетрудоспособными гражданами» (Там же. № 53 (ч. I), ст. 8670). Право на получение компенсационной выплаты, назначенной до 1 января 2025 г., сохранено только за теми гражданами, которые осуществляют уход за престарелыми, нуждающимися по заключению лечебного учреждения в постоянном постороннем уходе, т. е. не достигшими 80-летнего возраста и не являющимися инвалидами I группы (п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 29 декабря 2024 г. № 1125).

<sup>13</sup> *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2013. № 52 (ч. I), ст. 6965.

<sup>14</sup> *Об утверждении Правил подсчета и подтверждения страхового стажа для установления страховых пенсий* : постановление Правительства Рос. Федерации от 2 окт. 2014 г. № 1015 (ред. от 22 апр. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

полномочие органов СФР как эффективный инструмент выявления случаев, когда уход фактически не осуществлялся.

**УЧЕТ ФАКТА  
ОДИНОКОГО МАТЕРИНСТВА  
В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ  
О ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОСОБИЯХ  
ГРАЖДАНАМ, ИМЕЮЩИМ ДЕТЕЙ**

Следует сразу сделать оговорку, что вместо термина «одинокая мать» в Правилах используется более общий термин «единственный родитель», охватывающий в том числе родителей детей, у которых второй родитель умер, признан безвестно отсутствующим или объявлен умершим (п. 33 Правил). В контексте же рассматриваемой проблематики представляют интерес правовые последствия такой разновидности одинокого материнства, при которой в актовой записи о рождении ребенка сведения об отце ребенка отсутствуют либо внесены по желанию матери. В отличие от ситуаций, когда у ребенка, родившегося вне брака, имеется отец, юридически признаваемый таковым, отсутствие сведений об отце ребенка или фиктивная запись об отцовстве дают еще одно «преимущество»: одинокое родительство квалифицируется как обстоительство, объясняющее так называемый нулевой доход (подп. «л» п. 31 Правил). Может ли этот правовой аспект одинокого материнства выступать стимулом (или одной из важных причин) совместного решения родителей ребенка, не состоящих в браке, не фиксировать отцовство юридически? Примечательно, что Н. Н. Тарусина, перечисляя возможные соображения, по которым мать ребенка сознательно отказывается от от-

сказания отцовства, не указывает среди них какие-то корыстные мотивы [11, с. 76].

Отметим, что в постсоветский период развития отечественного законодательства о социальном обеспечении одинокое материнство являлось одним из оснований дифференциации правового регулирования отношений по обеспечению пособиями граждан, имеющих детей. Так, ФЗ № 81-ФЗ в период с 1995 по 2004 гг. предусматривал установление ежемесячного пособия на ребенка в повышенном размере на детей одиноких матерей. После произошедшего с 1 января 2005 г. закрепления полномочий по назначению и выплате пособия на ребенка в качестве расходных обязательств субъектов Российской Федерации в некоторых регионах названное основание для повышения размера пособия было сохранено [12, с. 71]. В частности, в Омской области пособие на детей одиноких матерей выплачивалось в размере 500 р. на каждого ребенка, в то время как по общему правилу его размер составлял 161 р. с ежегодной индексацией<sup>15</sup>. При таких крайне низких размерах пособия на ребенка (в том числе на детей одиноких матерей), представляется сомнительным, чтобы повышенный размер пособия сам по себе послужил значимым стимулом к отказу от юридической фиксации отцовства.

В 2021 г. Президент РФ выступил с инициативой о введении ежемесячных выплат на детей в возрасте от 8 до 16 лет включительно, воспитываемых одиноким родителем, а также на детей указанного возраста, в отношении которых на основании судебного акта подлежат уплате алименты. Размер такой выплаты должен был составить в среднем по стране 5650 р.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> См. ст. 55 Закона Омской области от 4 июля 2008 г. № 1061-ОЗ «Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан» (в ред. от 25 нояб. 2022 г.) (утратила силу с 1 янв. 2023 г.). Доступ из СПС «Гарант».

С учетом последующих индексаций повышенный и ординарный размер пособия на ребенка в Омской области в 2022 г. (последнем году действия соответствующих положений областного закона) составляли 1154 р. 42 к. и 371 р. 70 к. соответственно.

<sup>16</sup> *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 г. // Рос. газ. 2021. 22 апр.

Предложенная главой государства идея была реализована российским законодателем, и ФЗ № 81-ФЗ был дополнен ст.ст. 10.1–10.3, посвященными новому виду социальной выплаты – ежемесячному пособию на ребенка в возрасте от 8 до 17 лет<sup>17</sup>. Введение указанного пособия было неоднозначно воспринято обществом: возникли опасения, что новая социальная выплата с учетом ее размера и условий назначения повлечет за собой значительное расширение практики отказов родителей от юридической фиксации отцовства<sup>18</sup>. Весьма непродолжительный период действия соответствующих правовых норм – с 1 июля 2021 г. до 1 мая 2022 г. – не позволил, однако, проверить обоснованность подобных предположений.

Возвращаясь к исходному вопросу, отметим, что реализованный в Правилах подход к определению юридического значения одинокого материнства в правоотношениях по предоставлению единого пособия представляется компромиссным с точки зрения, с одной стороны, нужды одиноких матерей в дополнительной поддержке и, с другой стороны, стремления не допустить распространения нежелательных форм брачно-семейного поведения. Безусловно, вероятность того, что существующие правила могут в отдельных случаях способствовать сознательному выбору в пользу одинокого материнства, исключать нельзя, но и выводы о массовости такой практики можно было бы сделать только на основании результатов социологических исследований или мониторинга правоприменения. Кроме того, остается открытым вопрос о правовых средствах противодействия рассматриваемой модели поведения.

Даже несмотря на обсуждаемую в науке семейного права возможность обращения прокурора в суд с иском об установлении отцовства [11, с. 76], кажется очевидным, что ее использование представляет собой вмешательство в частную жизнь, оправдываемое необходимостью защиты прав ребенка, сопряжено с трудностями доказывания и явно остается за рамками законодательства о социальном обеспечении.

### **ВОЗМОЖЕН ЛИ ОТКАЗ ОТ ПРИНЦИПА АДРЕСНОСТИ В ПРАВООТНОШЕНИЯХ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ**

#### **ЕДИНЫМ ПОСОБИЕМ И ПЕРЕХОД К УНИВЕРСАЛЬНОМУ ПОСОБИЮ ДЛЯ ГРАЖДАН, ИМЕЮЩИХ ДЕТЕЙ?**

Сложности, связанные с обеспечением принципа адресности при предоставлении единого пособия и выработкой правовых инструментов, позволяющих проверить фактическое соответствие семьи с детьми нормативным критериям нуждаемости, неизбежно наталкивают на мысль о том, может ли в качестве возможного решения рассматриваться отказ от адресного подхода к социальному обеспечению граждан, имеющих детей. Обоснованность использования оценки нуждаемости при предоставлении социальных пособий на детей разделяется не всеми специалистами. Такой подход подвергается критике как с ценностной точки зрения (его несоответствие сложившимся в обществе представлениям о социальной справедливости, унижительность процедуры подтверждения нуждаемости), так и с политико-правовой (стимулирование к легализации полученных доходов)<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон от 26 мая 2021 г. № 151-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 22, ст. 3686.

<sup>18</sup> Эффект кобры: пособия одиноким матерям приведут к массовым разводам в нишей глубинке // Новые известия. 2021. URL: <https://newizv.ru/news/society/23-04-2021/effekt-kobry-posobiya-odinokim-materiyam-privedut-k-massovym-razvodam-v-nishey-glubinke> (дата обращения: 02.01.2025).

<sup>19</sup> См.: Воронин Ю. В. Колонка главного редактора // Социальное и пенсионное право. 2022. № 3. С. 3–4.

Действительно, условность границ нуждаемости, определенных законодателем для возникновения права на единое пособие, вкупе с широким распространением практики получения теневых доходов порождает в массовом сознании сомнения в обоснованности избранного законодателем подхода. Однако заметим, что определенные шаги к исправлению интуитивно воспринимаемой несправедливости предпринимаются: введение Правительством РФ правила о минимальном доходе в размере четырехкратной величины МРОТ (подп. «л» п. 31 Правил), как представляется, направлено в том числе на то, чтобы снизить вероятность получения единого пособия гражданами, не стремящимися к повышению уровня обеспеченности семьи за счет доходов от легальной занятости.

Процедура проверки нуждаемости, независимо от того, воспринимается ли она заявителями как унижающая человеческое достоинство<sup>20</sup>, не всегда позволяет подтвердить искомую фактическую нуждаемость. В таких условиях переход к модели универсальных социальных пособий гражданам, имеющим детей, и беременным женщинам с правовой точки зрения выглядит наиболее простым. Однако такие изменения потребуют концептуального пересмотра предназначения единого пособия и его места в системе социального обеспечения. Указанное пособие в настоящее время рассматривается, скорее, как инструмент снижения уровня

бедности в семьях с детьми, а не одно из средств достижения целей демографической политики. По мнению отдельных авторов, уровень дохода семьи как одно из условий для получения социального обеспечения органичен для института государственной социальной помощи, и для определения круга получателей государственной поддержки, адресованной семьям с детьми, его использование нежелательно [13, с. 38]. Отказ от принципа адресности в правовом регулировании отношений по предоставлению единого пособия при сохранении прочих условий его назначения, несомненно, потребует и серьезного увеличения объема расходов на его выплату – в существующих правовых рамках единое пособие предоставляется лишь на каждого третьего ребенка в России<sup>21</sup>. Нужно отметить при этом, что объем денежных средств, необходимых для администрирования единого пособия в его нынешнем виде и в первую очередь для подтверждения выполнения заявителем критериев нуждаемости, также значителен<sup>22</sup>, но оценки объема таких затрат при обсуждении вопросов, связанных с предоставлением единого пособия, не приводятся.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Идея комплексной оценки нуждаемости является новой для российской системы социального обеспечения граждан, имеющих детей, а период реализации воплощающих ее правовых норм

<sup>20</sup> Позволим себе предположить, что в большей степени неприятие может вызывать уже сама необходимость заявления гражданином о себе и своей семье как о нуждающихся для того, чтобы получить пособие на ребенка, в меньшей – собственно процедура реализации права на пособие. По информации Председателя СФР С. А. Чиркова, свыше 93 % заявлений о назначении единого пособия подаются в электронном виде, количество же межведомственных запросов, направляемых посредством электронного взаимодействия для проверки одного заявления в отношении семьи из трех человек, превышает 200. См.: *Чирков С. А. Итоги работы Социального фонда России после объединения Пенсионного фонда и Фонда социального страхования в единую структуру* // Пенсия. 2024. № 4. С. 33.

<sup>21</sup> Доклад Министра труда и социальной защиты РФ А. О. Котякова на расширенном заседании коллегии Минтруда России 31 мая 2024 г. // Пенсия. 2024. № 6. С. 11.

<sup>22</sup> Вопрос о соотношении объема расходов на проверку нуждаемости и сумм произведенных социальных выплат поднимался еще до введения единого пособия применительно к ежемесячной денежной выплате на ребенка в возрасте от 8 до 17 лет. См.: *Воронин Ю. В. Указ. соч. С. 4.*

пока измеряется несколькими годами. Однако накопленный за это время правоприменительный опыт выявил проблемы в правовом регулировании соответствующих общественных отношений, часть из которых получила освещение в рамках настоящей работы.

Правовые нормы, формализующие идею комплексной оценки нуждаемости, требуют тонкой настройки и должны учитывать также достаточно высокий уровень теневой занятости российских граждан, появление и распространение новых форм занятости, специфику отдельных форм реализации права на осуществление предпринимательской деятельности и особенности налогообложения доходов от нее. Другими словами, правовой механизм адресной государственной поддержки семей с детьми предполагает тесное взаимодействие норм законодательства о социальном обеспечении с положениями иных отраслей права, в том числе трудового, финансового, семейного.

Адаптация граждан к системе комплексной оценки нуждаемости не всегда происходит безболезненно, предсказуемо порождая попытки обхода требований правовых норм в целях получения единого пособия. Формы такого поведения, как показывает опыт реализации Правил, могут варьироваться от сокрытия гражданами части своих доходов до различных проявлений фиктивности как в семейно-правовой сфере, так и применительно

к отдельным видам занятости. Степень распространения подобной практики вряд ли может быть точно оценена, но периодически осуществляемая корректировка Правил свидетельствует о стремлении ей противодействовать.

Очевидно, что попытки обхода гражданами требований Правил не могут оставаться без реакции со стороны государства, ее отсутствие неизбежно приведет к снижению доверия к действиям государства и еще более скептическому отношению к адресному подходу в обеспечении единым пособием, и без того неоднозначно воспринятому обществом. Наиболее эффективным способом такой реакции представляется нормотворческий, позволяющий посредством модификации юридических норм сделать их обход бессмысленным или затруднительным. Однако такой путь ведет к усложнению правового регулирования, необходимости организации работы по разъяснению гражданам новых правовых норм, введение же дополнительных проверочных инструментов, как правило, сопряжено с ростом расходов на их реализацию. Одной из альтернатив адресному подходу к социальному обеспечению граждан, имеющих детей, могла быть известная российскому законодательству модель универсальных пособий, но переход к ней в условиях ограниченности финансовых ресурсов представляется маловероятным.

### Список литературы

1. Рощепко Н. В. Дискуссионные вопросы оценки нуждаемости в контексте предоставления мер социальной поддержки семьям с детьми // Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия: Гуманитарные науки. 2022. Т. 16, № 2 (60). С. 284–293. DOI: <https://doi.org/10.18255/1996-5648-2022-2-110-293>
2. Рощепко Н. В. Проблемы определения среднедушевого дохода семьи с учетом доходов от предпринимательской и иной профессиональной деятельности для целей предоставления адресной социальной поддержки // Социальное и пенсионное право. 2022. № 2. С. 18–22. DOI: <https://doi.org/10.18572/2070-2167-2022-2-18-22>
3. Ережипалиев Д. И. Совершенствование мер социальной поддержки семей, имеющих детей // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2022. № 5 (91). С. 43–51.
4. Филимонова И. В. Фиктивный брак и фиктивный развод как виды семейно-правовых состояний // Алтайский юридический вестник. 2015. № 1 (9). С. 120–124.

5. Тарусина Н. Н., Сочнева О. И. Фиктивность в семейно-правовой сфере: продолжение следует // Социально-юридическая тетрадь. 2015. № 5. С. 45–65.
6. Габараева М. Р. Влияние социальных пособий на семейно-брачное поведение в Республике Северная Осетия – Алания // Социодинамика. 2022. № 8. С. 14–25. DOI: <https://doi.org/10.25136/2409-7144.2022.8.38541>
7. Темникова Н. А. Фиктивность в семейном праве // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2017. № 4 (53). С. 105–110. DOI: <https://doi.org/10.25513/1990-5173.2017.4.105-110>
8. Лагунова Е. А. Фиктивный брак и фиктивный развод: вопросы теории и практики // Сибирский юридический вестник. 2019. № 2 (85). С. 50–56.
9. Астапова Т. Ю. Нарушение требований размера алиментов на несовершеннолетних детей как основание признания соглашения об уплате алиментов недействительным // Нотариус. 2022. № 2. С. 16–19. DOI: <https://doi.org/10.18572/1813-1204-2022-2-16-19>
10. Гришина Е. Е., Цацура Е. А. Адресные выплаты на детей 3–7 и 8–17 лет: доступность, результативность и уроки для единого пособия // Народонаселение. 2023. Т. 26, № 3. С. 77–92. DOI: <https://doi.org/10.19181/population.2023.26.3.7>
11. Тарусина Н. Н. Одинокое материнство как социально-правовое явление // Журнал российского права. 2022. Т. 26, № 7. С. 68–84. DOI: <https://doi.org/10.12737/jrl.2022.073>
12. Антонова Н. В. Социальное пособие на ребенка: некоторые проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2018. № 3 (255). С. 66–75. DOI: [https://doi.org/10.12737/art\\_2018\\_3\\_6](https://doi.org/10.12737/art_2018_3_6)
13. Герасимова Е. А., Еремин В. В. Социальное обеспечение семей с детьми: эволюция законодательных решений // За права трудящихся! Роль трудового права и права социального обеспечения в поддержании социального мира : материалы Девятой междунар. науч.-практ. конф. (Екатеринбург, 15 дек. 2023 г.) / под общ. ред. Ю. В. Иванчиной, Е. А. Истоминой. Екатеринбург : Урал. гос. юрид. ун-т им. В. Ф. Яковлева, 2023. С. 36–39.

### References

1. Roshchepko N. V. Debatable Issues of Need Assessment in the Context of Providing Social Support Measures to Families with Children. *Vestnik Yaroslavl'skogo Gosudarstvennogo Universiteta im. P. G. Demidova. Seriya Gumanitarnye Nauki*. 2022;16(2):284-293. DOI: <https://doi.org/10.18255/1996-5648-2022-2-110-293> (In Russ.)
2. Roschepko N. V. Problems in the Determination of the Average per Capita Family Income Taking Into Account Income from Entrepreneurship and Other Professional Activities for Provision of Targeted Social Support. *Social and Pension Law*. 2022;2:18-22. DOI: <https://doi.org/10.18572/2070-2167-2022-2-18-22> (In Russ.)
3. Erezhipaliev D. I. Improving Measures of Social Support for Families with Children. *Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation*. 2022;5:43-51. (In Russ.)
4. Filimonova I. V. Fictitious Marriage and Fictitious Divorce as the Types of Fictitious Family Legal Status. *Altai Law Journal*. 2015;1:120-124. (In Russ.)
5. Tarusina N. N., Sochneva O. I. Fictitious Family in the Legal Sphere: To Be Continued. *Social'no-Yuridicheskaya Tetrad'*. 2015;5:45-65. (In Russ.)
6. Gabaraeva M. R. The Impact of Social Benefits on Marital Behavior in the Republic of North Ossetia Alania. *Sociodynamics*. 2022;8:14-25. DOI: <https://doi.org/10.25136/2409-7144.2022.8.38541> (In Russ.)
7. Temnikova N. A. Fictitiousness in Family Law. *Herald of Omsk University. Series Law*. 2017;4:105-110. DOI: <https://doi.org/10.25513/1990-5173.2017.4.105-110> (In Russ.)
8. Lagunova E. A. Fictitious Marriage and Divorce: Theory and Practice. *Siberian Law Herald*. 2019;2:50-56. (In Russ.)
9. Astapova T. Yu. Violation of Requirements to the Size of Minor Children Support Payments as a Ground for the Acknowledgment of an Alimony Agreement Invalid. *Notary*. 2022;2:16-19. DOI: <https://doi.org/10.18572/1813-1204-2022-2-16-19> (In Russ.)
10. Grishina E. E., Tsatsura E. A. Targeted Allowances for Children Aged 3–7 and 8–17: Accessibility, Effectiveness and Lessons for Unified Benefit. *Population*. 2023;26(3):77-92. DOI: <https://doi.org/10.19181/population.2023.26.3.7> (In Russ.)
11. Tarusina N. N. Single Motherhood as a Social and Legal Phenomenon. *Journal of Russian Law*. 2022;26(7):68-84. DOI: <https://doi.org/10.12737/jrl.2022.073> (In Russ.)
12. Antonova N. V. The Social Child Allowance: Some Regulatory Issues. *Journal of Russian Law*. 2018;3:66-75. DOI: [https://doi.org/10.12737/art\\_2018\\_3\\_6](https://doi.org/10.12737/art_2018_3_6) (In Russ.)
13. Gerasimova E. A., Eremin V. V. Social Security for Families with Children: Evolution of Legislative Decisions. In: Ivanchina Yu. V., Istomina E. A. (Eds.). *For Workers' Rights! The Role of Labor Law and Social Security Law in Maintaining Social Peace*. Yekaterinburg: Ural State Law University named after V. F. Yakovlev Publ.; 2023. P. 36–39. (In Russ.)

**ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ**

**Олег Сергеевич Курченко**, доцент кафедры трудового и социального права Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского (пр. Мира, 55А, Омск, 644077, Российская Федерация), кандидат юридических наук; ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-9312-8614>; e-mail: [olegpost2001@mail.ru](mailto:olegpost2001@mail.ru)

**ABOUT THE AUTHOR**

**Oleg S. Kurchenko**, Associate Professor of the Department of Labor and Social Law at the Dostoevsky Omsk State University (55A Mira Ave., Omsk, 644077, Russian Federation), Candidate of Legal Sciences; ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-9312-8614>; e-mail: [olegpost2001@mail.ru](mailto:olegpost2001@mail.ru)

Поступила | Received  
31.01.2025

Поступила после рецензирования  
и доработки | Revised  
04.03.2025

Принята к публикации | Accepted  
18.03.2025

УДК 342.9

DOI: 10.19073/2658-7602-2025-22-1-87-111

EDN: OKQUPK

*Оригинальная научная статья*

## **О достоверности и новизне некоторых результатов современных исследований развития научных представлений об административном усмотрении и полицейском праве**

**Ю. П. Соловей** *Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация*✉ [rector@siblu.ru](mailto:rector@siblu.ru)

**Аннотация.** Проблемы административного усмотрения и формирования современного отечественного полицейского права являются для административно-правовой науки далеко не новыми, но сохраняют свою несомненную актуальность и сегодня, поскольку их успешная разработка способствует обеспечению соответствия российских государственно-правовых институтов и практик стандартам правового, демократического государства. Анализ публикаций на темы административного усмотрения и полицейского права, в том числе затрагивающих вопросы развития соответствующих научных представлений, к сожалению, показывает, что такие публикации нередко содержат суждения, оценки, выводы, которые не отличаются признаком научной новизны, являются недостоверными или даже некорректно заимствованными их авторами из не принадлежащих им научных работ. В данной связи целью настоящей статьи, мотивом к написанию которой послужило прочтение учебного пособия А. Н. Жеребцова «Очерки истории науки российского административного права» (М.: Проспект, 2021), выступает восстановление справедливости в оценке развития научных представлений об административном усмотрении и полицейском праве. Основное внимание уделено наглядной демонстрации, во-первых, недостоверности суждений А. Н. Жеребцова относительно взглядов дореволюционных и советских ученых-юристов на проблему административного усмотрения и, во-вторых, фактов некорректного заимствования профессором К. С. Бельским, занимающим, если судить по объему написанного, наиболее видное место в ряду тех, кто взялся исследовать проблему полицейского права, впервые сформулированных в постсоветской административно-правовой науке положений и выводов, содержащихся в трудах автора настоящей статьи и касающихся полицейского права – формирующейся подотрасли современного административного права. Делается вывод, что административное усмотрение и полицейское право относятся к числу тех эксклюзивных проблем современной российской административно-правовой науки, которые, будучи по силам далеко не каждому интересующемуся ими, требуют от исследователя глубокого погружения в соответствующую правовую материю и тщательного изучения истории развития научных представлений об указанных правовых феноменах. Дальнейшие научные исследования проблемы административного усмотрения могут быть плодотворными лишь при условии сосредоточения усилий специалистов в направлении формулирования принципов осуществления публичной администрацией дискреционных полномочий, подготовки проектов законодательных норм, отражающих названные принципы, разработки мер по законодательному закреплению пределов (глубины, плотности) судебной проверки законности реализации административного усмотрения. Что касается исследований проблемы полицейского права, то наблюдаемая ныне их стагнация может быть преодолена посредством разработки проекта нового федерального кодифицированного законодательного акта – Полицейского кодекса Российской Федерации или Кодекса Российской Федерации о безопасности (второе название

сегодня представляется более предпочтительным). Постановка подобной задачи в практической плоскости неизбежно явится тем фактором, который, вне всякого сомнения, будет способствовать активизации полицейско-правовых исследований.

**Ключевые слова:** административное усмотрение; административная юстиция; административное судопроизводство; правовое государство; предмет административного права; полиция; полицейское право как подотрасль административного права; реабилитация российского полицейского права; Полицейский кодекс Российской Федерации

**Конфликт интересов.** Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

**Для цитирования:** Соловей Ю. П. О достоверности и новизне некоторых результатов современных исследований развития научных представлений об административном усмотрении и полицейском праве // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 1. С. 87–111. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-1-87-111>. EDN: <https://elibrary.ru/okqupk>

*Original scientific article*

## On the Credibility and Novelty of Some Results in Modern Research on the Development of Scientific Concepts of Administrative Discretion and Police Law

**Yu. P. Solovey** 

*Siberian Law University, Omsk, Russian Federation*

✉ [rector@siblu.ru](mailto:rector@siblu.ru)

**Abstract.** The issues of administrative discretion and the formation of contemporary Russian police law are far from new to the field of administrative law science. Nevertheless, they remain highly relevant today, as their thorough exploration supports the alignment of Russian state-legal institutions and practices with the standards of a lawful, democratic state. An analysis of publications on administrative discretion and police law, including those addressing the evolution of related scientific concepts, unfortunately reveals that many of these works contain judgments, assessments, and conclusions that lack scientific novelty, are unreliable, or even improperly borrowed from scholarly sources not belonging to the authors themselves. The purpose of this article – prompted by reading A. N. Zherebtsov's textbook “Essays on the History of Russian Administrative Law Science” (Moscow: Prospekt, 2021) – is to restore fairness in the evaluation of the development of scholarly ideas on administrative discretion and police law. The main focus is placed on visually demonstrating, first, the inaccuracy of Zherebtsov's assessments regarding pre-revolutionary and Soviet legal scholars' views on administrative discretion, and second, instances of improper appropriation by Professor K. S. Belsky. Based on the volume of his publications, Belsky appears to hold a leading position among those studying police law. The article highlights that some positions and conclusions originally formulated within post-Soviet administrative legal science – particularly by the present author – were inappropriately used in Belsky's work, especially those concerning police law as a developing sub-branch of modern administrative law. The article concludes that administrative discretion and police law are among the highly specialized topics in contemporary Russian administrative legal scholarship. These topics are not easily accessible and require researchers to deeply immerse themselves in the legal subject matter and carefully study the historical development of related legal doctrines. Further productive research into administrative discretion will be possible only if scholars focus on developing principles for the exercise of discretionary powers by public administration, drafting legislative proposals based on those principles, and proposing legal measures to define the depth and scope of judicial review of such discretion. As for police law, the current stagnation in this area could be overcome by drafting a new codified federal legislative act – the Police Code of

the Russian Federation or the Code of the Russian Federation on Security (the latter title currently appears more suitable). Bringing such a proposal into the practical legal sphere will undoubtedly stimulate renewed research interest in police law.

**Keywords:** administrative discretion; administrative justice; administrative proceedings; rule-of-law state; subject of administrative law; police; police law as a sub-branch of administrative law; rehabilitation of Russian police law; Police Code of the Russian Federation

**Conflict of interest.** The Author declares no conflict of interest.

**For citation:** Solovey Yu. P. On the Credibility and Novelty of Some Results in Modern Research on the Development of Scientific Concepts of Administrative Discretion and Police Law. *Siberian Law Review*. 2025;22(1):87-111. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-1-87-111>. EDN: <https://elibrary.ru/okqcupk> (In Russ.)

## ВВЕДЕНИЕ

Административное усмотрение (его синонимы – административная дискреция, усмотрение публичной администрации) и формирование современного отечественного полицейского права являются теми двумя проблемами, одну из которых я начал исследовать в формате кандидатской<sup>1</sup>, а вторую – в рамках докторской<sup>2</sup> диссертаций и, продолжая считать их весьма актуальными на современном этапе государственно-правового развития страны, пытаюсь держать их в поле своего зрения и сегодня.

В ходе работы над кандидатской диссертацией я пришел к выводу, что административное усмотрение представляет собой «оценку фактических обстоятельств, основания (критерии) которой не закреплены в правовых нормах достаточно полно или конкретно, производимую органом государственного управления (должностным лицом) при выборе в пределах, допускаемых нормативными актами, оптимального варианта решения конкретного управленческого вопроса»<sup>3</sup>. Однако переосмысливая свои

первоначальные представления, сейчас определил бы понятие административного усмотрения как *выбор (отыскание) публичной администрацией варианта исполнения возложенных на нее обязанностей, выражающегося в принятии или непринятии административного акта (нормативного или индивидуального) либо совершении или несовершении административного действия, который, по ее мнению, соответствует требованиям закона, в ситуациях, когда правовые нормы не предусматривают с достаточной степенью полноты и (или) конкретности необходимость, цель, основания, условия, обстановку, место, субъектов, процедуру и (или) сроки (время, момент) принятия административного акта (совершения административного действия), а также содержание, объекты (адресаты) и (или) порядок оформления указанного акта (действия).*

Что касается современного отечественного полицейского права, то, с моей точки зрения, оно представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих

<sup>1</sup> Соловей Ю. П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции : дис. ... канд. юрид. наук. М. : МВШМ МВД СССР, 1982. 229 с.

<sup>2</sup> Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М. : Акад. МВД России, 1993. 387 с. Существенно более подробное, в сравнении с текстом данной работы, изложение результатов проведенного диссертационного исследования содержится в следующей вышедшей в свет перед защитой диссертации монографии: Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск : ВШМ МВД РФ, 1993. 504 с.

<sup>3</sup> Соловей Ю. П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции ... С. 20.

общественные отношения в сфере полицейской деятельности, то есть деятельности органов исполнительной власти, должностных и иных уполномоченных лиц, осуществляемой в целях обеспечения безопасности личности, общества и государства, сопряженной с непосредственным вторжением (гласным, принимающим форму принуждения, либо негласным) в права и свободы граждан, организаций и протекающей вне рамок уголовного процесса и процедур, предусмотренных уголовно-исполнительным законодательством.

Отмечу, что в отличие от определения понятия полицейского права, сформулированного мной в 1993 г. в упомянутых выше диссертации<sup>4</sup> и монографии<sup>5</sup>, предлагаемая дефиниция включает указание на цели, достижению которых в цивилизованных государствах должна служить полицейская деятельность, а именно обеспечение «безопасности личности, общества и государства». Данная формулировка, содержащаяся в ныне утратившем силу Законе Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»<sup>6</sup>, представляется более универсальной и в большей степени (если иметь в виду последовательность перечисления, а следовательно, приоритетность объектов безопасности) соответствующей Конституции Российской Федерации, нежели пришедшее ей на смену в связи с принятием Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»<sup>7</sup> собирательное правовое понятие «безопасность государства, общественная безопасность, экологическая безопасность, безопасность личности, иные виды безопасности, предусмотр-

енные законодательством Российской Федерации». Вместе с тем, как и прежде, считаю, что главным в определении понятия полицейского права является признак правомерного вторжения в права и свободы граждан и организаций, поскольку даже если полицейская деятельность будет преследовать иные, нежели обеспечение безопасности, цели (четко сформулированные или закамуфлированные лозунгом обеспечения безопасности), при условии сохранения отмеченного признака она не перестанет быть полицейской, а регулирующее ее право – полицейским.

В последние десятилетия российская административно-правовая наука, как показывает анализ многочисленных публикаций, в известной мере продвинулась в исследовании проблемы административного усмотрения, от глубины и всесторонности которого напрямую зависит качество законности деятельности публичной администрации, судебной и административной защиты прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций от административного произвола. В меньшей степени это (продвижение в исследовании) относится к проблеме полицейского права, его предмета, метода, направлений систематизации (кодификации). Состояние научной разработанности названной проблемы, несмотря на появление в последние годы теоретических работ [1] и даже учебников<sup>8</sup>, на мой взгляд, почти не улучшилось с момента ее постановки в начале 90-х гг. прошлого столетия. А ведь речь идет, по сути, о создании теоретических предпосылок надлежащего, системного урегулирования принудительной деятельности

<sup>4</sup> Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук ... С. 326–327.

<sup>5</sup> Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск : ВШМ МВД РФ, 1993. С. 420.

<sup>6</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> См., напр.: Мамеев С. П. Полицейское право : учеб. для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2024. 269 с.

различных правоохранительных органов (так называемых силовых структур государства) на единых принципах и в соответствии со стандартами правового, демократического государства.

К сожалению, в публикациях, поднимающих вопросы административного усмотрения и полицейского права, нередко можно встретить «компетентные» суждения, оценки, выводы, которые попросту недостоверны, не соответствуют реальному положению дел, искажают суть вопроса либо не обладают, вопреки заявленному, признаком хотя бы минимальной научной новизны и даже, как выясняется, некорректно заимствованы их «авторами» из не принадлежащих им научных трудов. Являясь на протяжении вот уже более четырех десятилетий очевидцем и заинтересованным участником процессов формирования и трансформации представлений об административном усмотрении и полицейском праве, автор этих строк, прочитав одну из таких публикаций, не смог удержаться от того, чтобы не принять серьезные меры к восстановлению, что называется, исторической справедливости. Речь идет об объемном учебном пособии А. Н. Жеребцова<sup>9</sup>, о котором мне стало известно из статьи Ю. Н. Старилова, посвященной проблеме административного усмотрения и опубликованной в недавнем выпуске федерального научно-практического журнала «Административное право и процесс». Прочтение данного пособия, собственно говоря, и побудило меня написать настоящую статью.

### ПРОБЛЕМА

#### АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ

В параграфе своего пособия с замысловатым (судя по первым двум словам)

названием «Некоторые отдельные направления исследования проблем советского административного права» А. Н. Жеребцов отмечает следующее: «Можно *признать* (курсив мой. – Ю. С.), что к началу 1980-х годов XX века (наверное, без конкретного указания читатель терялся бы в догадках, о каком веке идет речь. – Ю. С.) в советском государственном управлении отрицался институт административного усмотрения, который *признавался* (курсив мой. – Ю. С.) вредным и присущим буржуазному праву. Следует *признать* (ну нет у автора других слов! Курсив мой. – Ю. С.), что В. Н. Дубовицкий впервые в советской административно-правовой науке провел комплексное монографическое исследование административного усмотрения...»<sup>10</sup>, более того, «впервые в советской административно-правовой науке обосновал положительную природу административного усмотрения, без которой осуществление эффективного государственного управления невозможно»<sup>11</sup>.

Оставляя в стороне вопрос о том, является ли и если нет, то должно ли являться административное усмотрение институтом права (планирую рассмотреть этот вопрос в рамках отдельной публикации), укажу, что автор приведенных цитат весьма небрежно отнесся к изучению книг А. П. Коренева «Нормы административного права и их применение» [3], А. Е. Лунева, С. С. Студеникина, Ц. А. Ямпольской «Социалистическая законность в советском государственном управлении» [4], Б. М. Лазарева «Компетенция органов управления» [5], Д. М. Чечота «Административная юстиция (теоретические проблемы)» [6], указанных им под номерами 180, 196, 215 и 354 соответственно в разделе «Научная и учебная литература»

<sup>9</sup> Жеребцов А. Н. Очерки истории науки российского административного права : учеб. пособие. М. : Проспект, 2021. 456 с.

<sup>10</sup> Здесь А. Н. Жеребцов ссылается на книгу В. Н. Дубовицкого «Законность и усмотрение в советском государственном управлении» [2], выпущенную в 1984 г. издательством «Наука и техника», ошибочно указывая местом ее издания Москву, а не Минск. См.: Жеребцов А. Н. Указ. соч. С. 279.

<sup>11</sup> Жеребцов А. Н. Указ. соч. С. 280.

библиографического списка своего учебного пособия<sup>12</sup>. Реальное положение дел с разработкой проблемы административного усмотрения в советском правоведении на указанный А. Н. Жеребцовым момент – начало 80-х гг. прошлого столетия – было иным. Вот что отмечал 27 мая 1982 г. (всего через несколько месяцев после защиты В. Н. Дубовицким кандидатской диссертации «Законность и усмотрение в советском государственном управлении» и за два года до выхода в свет его монографии с таким же названием, на которую в своем изложении ссылается А. Н. Жеребцов) в отзыве официального оппонента на кандидатскую диссертацию автора этих строк выдающийся отечественный ученый в области административного права Б. М. Лазарев: «К усмотрению в советском государственном управлении наблюдается, как верно пишет автор, настороженное отношение... Более того, само его наличие в прошлом или вообще отрицалось, или признавалось лишь косвенно – без слова “усмотрение”, и трактовалось как определенная свобода для проявления самостоятельности в рамках законности. Усмотрение часто отождествлялось с произволом, с нарушениями законности. Это предубеждение, продиктованное благими намерениями, начали рассеивать еще в 1948 г. А. Лунев, С. Студеникин и Ц. Ямпольская в книге “Социалистическая законность в советском государственном управлении”. Сейчас уже имеется, правда, не очень обширная, литература по общим проблемам усмотрения в советском государственном управлении (здесь особенно следует отметить труды Д. Чечота, А. Коренева, В. Дубовицкого)»<sup>13</sup>.

Прошли десятилетия, отечественная юридическая литература по администра-

тивному усмотрению стала куда более доступной и обширной, но это ничуть не мешает А. Н. Жеребцову, взявшему на себя смелость характеризовать «современный период развития современной российской административно-правовой науки» (для полноты ощущений читателя А. Н. Жеребцов вполне мог бы добавить слово «современного» и перед словом «развития». Курсив мой. – Ю. С.), обозначить в качестве одной из особенностей данного «периода» «возникновение новых, ранее не рассматриваемых или мало рассматриваемых проблем и направлений административно-правовых исследований» и относить «к таким относительно новым направлениям научных исследований... вопросы... административного усмотрения»<sup>14</sup>.

Отмечу, что в своем заблуждении насчет новизны проблемы административного усмотрения А. Н. Жеребцов не одинок. Как это ни удивительно, немногим более 10 лет назад подобное утверждал и В. М. Манохин: «...В административном праве на основании закона определенно сформировалась новая проблема в системе управления – управление по усмотрению компетентного органа, должностного лица... Новые условия государственности – необычайно широкое поле правового регулирования и т. д., возвели к жизни новый метод государственной деятельности – дискреционные полномочия органов исполнительной власти. Исследование новой проблемы должно занять видное место в научной сфере. Первые вопросы, которые нуждаются в исследовании, – это содержание сущности проблемы, соотношение дискреционного управления с другими видами управления, соотношение с принципом законности и т. д.» [7, с. 12; 8, с. 6].

<sup>12</sup> Жеребцов А. Н. Указ. соч. С. 422, 429, 431.

Следует отметить, что инициалы Чечота – «Д. М.» (Дмитрий Михайлович), а не «М. Д.», как указано в сноске на с. 231 и в библиографическом списке учебного пособия А. Н. Жеребцова.

<sup>13</sup> Документ опубликован не был.

<sup>14</sup> Жеребцов А. Н. Указ. соч. С. 402.

Данное суждение мэтра советского и постсоветского административного права выглядит по меньшей мере непоследовательным, поскольку почти за четверть века до этого В. М. Манохин в своей известной статье прямо указывал на то, что «как неизбежный элемент управления государственными делами проблема усмотрения не нова для науки о государстве и управлении» [9, с. 24].

Действительно, статус научной проблемы административное усмотрение приобрело в странах Европы во второй половине XIX в., когда идея правового государства получила свое практическое воплощение, включая формирование национальных систем административной юстиции. В 1910 г. русский ученый-юрист А. Ф. Евтихий отмечал, что в литературе по административному праву усмотрение администрации считается «особенно трудным вопросом, как по своему характеру, так и по определению пределов, в которых оно допускается» [10, с. 77–78]. В том же году аналогично высказывался и С. А. Корф – отечественный ученый-юрист, перу которого принадлежит, пожалуй, самый объемный научный труд об административной юстиции. Вопрос о дискреционной власти администрации, по утверждению ученого, «являлся наиболее часто камнем преткновения в теориях административной юстиции... и в русском праве вопрос этот является чрезвычайно важным» [11, с. 490–491]. Как указывали известные советские ученые в области административного права А. Е. Лунев, С. С. Студеникин и Ц. А. Ямпольская, «в дореволюционной русской литературе этого вопроса в большей или меньшей мере касались все теоретики права, государствоведы и административисты» [4, с. 57].

И А. Ф. Евтихий [10, с. 78], и С. А. Корф [11, с. 491] отмечали, приво-

дя в подстрочнике в подтверждение своих слов одну и ту же страницу статьи Карла фон Лемайера «Апологетические исследования административного судопроизводства», что в немецкой литературе усмотрение администрации называют *quaestio diabolica*. Опираясь на соответствующую ссылку в публикации А. Ф. Евтихьева, некоторые исследователи сегодня интерпретируют указанный факт следующим образом: «В 1895 г. председатель (президент) Высшего административного суда, барон Карл Лемайер (*Karl Freiherr von Lemayer*) вынес своеобразный вердикт многолетним и многочисленным дебатам, провозгласив, что административное усмотрение – это “дьявольский вопрос” (*quaestio diabolica*)»<sup>15</sup>. Данная интерпретация, несомненно, вызывает симпатию к ее автору, очевидно, вполне осознающему невероятную глубину и многогранность рассматриваемой проблемы. Только следует оговориться: по свидетельству современных немецкоязычных ученых, соответствующий вопрос впервые, а именно в 1894 г., назвал дьявольским не австрийский судья и правовед Карл фон Лемайер, а кенигсбергский профессор права Филипп Цорн в статье «Критические исследования административного судопроизводства». Вот что там было написано: «Для французского административного судопроизводства совершенно отпадает трудность, которая в немецком законодательстве представляет собой *quaestio diabolica* (курсив мой. – Ю. С.) и, как мне кажется, уже должна быть признана непреодолимой: разграничение вопросов права и интереса или права и усмотрения... Провести полное разграничение между областью права и областью усмотрения в управлении невозможно... И законодательство, и наука должны полностью отказаться от этой идеи как основы построения административного судопроизводства...

<sup>15</sup> Зайцев Д. И. Генеалогия административного усмотрения // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 3. С. 274. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-3-272-284>

Для французского административного судопроизводства, как уже отмечалось, такого различия не существует; решение, касающееся интересов, является такой же задачей административного судьи, как и решение о правах» [12, S. 82].

Что же касается К. фон Лемайера, то в своей публикации «Апологетические исследования административного судопроизводства», написанной, судя уже по ее названию, что называется, в пику упомянутой статье Ф. Цорна, он подверг позицию последнего развернутой критике, в ходе которой воспользовался его эпитетом. «Правильно, – отмечает К. фон Лемайер, – что французская административная юстиция интегрирована в административный организм и, следовательно, представляет собой юрисдикцию “внутри администрации”, но неверно, что по этой причине *quaestio diabolica* – разделение правовой и дискреционной сфер – во французской административной юрисдикции не считается вопросом...

По мнению профессора Цорна, – продолжает К. фон Лемайер, – “провести полное разграничение между областью права и областью усмотрения в управлении невозможно... И законодательство, и наука должны полностью отказаться от этой идеи как основы построения административного судопроизводства”... Уже из того, что мы сказали до сих пор, должно быть ясно, что мы никоим образом не разделяем этой точки зрения. Природа и особенность административного судопроизводства как раз и состоит в том, что оно... не может быть построено ни на чем другом, кроме как на разделении правовой и дискреционной сфер» [13, S. 445–446].

Главное, конечно же, не в том, кто является автором упомянутого эпитета, а в изложенном выше содержании вопроса, названного Ф. Цорном дьявольским. По причине этого содержания данная оценка вполне разделяется многими, в том числе современными, правоведами самых

разных стран. Более того, в силу отмеченного, административное усмотрение, по признанию представителей западноевропейской юридической науки, предстает еще и как *quaestio perpetua* – вечный вопрос административного права [14, S. 4].

Констатируя, что при характеристике административного усмотрения ученые «неисчислимо количество раз» используют такие термины, как таинственность, загадочность, сверхъестественность, скрытость смысла и неразъяснимость предмета [15, с. 4], которые, замечу от себя, никак не могут считаться имеющими юридический характер, Ю. Н. Старилов в начальной части одной из своих статей заявляет, что «ничего таинственного и загадочного в усмотрении (судебном или административном) точно не существует. Наоборот, – подчеркивает указанный автор, – определена вполне реальная система спланированных и объяснимых действий, подводящих к принятию требуемого решения и развития обоснованного правового будущего для соответствующей сферы правоотношений. Не надо наделять феномен усмотрения несуществующими юридическими характеристиками, причислять его к каким-то непознанным терминам с абстрактными правовыми свойствами. Усмотрение – всегда конкретно и объяснимо; здесь не должно быть юридических неясностей. Усмотрение призвано оказать содействие в разъяснении нормативных положений, ликвидировать возникшую неясность и способствовать установлению очевидного для всех правового порядка» [15, с. 5].

Нетрудно увидеть, что подобная аргументация находится в сфере желаемого, но не действительного. По сути, не уверен в ее состоятельности и сам Ю. Н. Старилов. Как иначе объяснить его же вывод, к которому он приходит в завершающей части той же статьи: «Безупречности в понимании административного усмотрения, к сожалению, никогда не добьемся;

не получится выявить зачастую неосмысленный, по первым шагам правоприменения, основной подход к содержанию усмотрения» [15, с. 11].

Следует подчеркнуть, что главный смысл далеко не нового вопроса административного усмотрения, характеризующего с использованием упомянутых выше эпитетов и до сих пор не могущего считаться вполне разрешенным, хорошо понимали классические советские юристы-административисты. Так, А. Е. Лунев, С. С. Студеникин и Ц. А. Ямпольская, отдавая дань советским идеологическим традициям, отмечали со ссылкой на ту же страницу названной выше статьи К. фон Лемайера, которую указывали и А. Ф. Евтихийев, и С. А. Корф, что «немецких теоретиков вопрос об административном усмотрении пугал настолько, что они называли его дьявольским вопросом» [4, с. 57]. Ни о каком страхе, конечно же, речь всерьез идти не могла: подобный эпитетом подчеркивалась чрезвычайная трудность проблемы административного усмотрения. Вместе с тем советские правоведы справедливо указывали, что при обсуждении проблемы административного усмотрения «речь идет не столько об отвлеченных юридических категориях, сколько о конкретной возможности судебной или административно-юрисдикционной проверки дискреционного элемента в актах администрации» [4, с. 58].

Совершенно иная картина наблюдается в современной отечественной административно-правовой науке: публикации, посвященные действительной сути проблемы административного усмотрения, можно пересчитать по пальцам<sup>16</sup>. Авторы, пишущие на тему административного усмотрения, предпочитают, по свидетельству Ю. Н. Старилова, обсуждать следующие (с моей точки зрения, ни к чему особенно обязывающие) вопросы: «усмотрение

как правовая категория; понятие и общая характеристика усмотрения; юридическая природа дискреции (дискреционных полномочий) в праве; источники усмотрения в праве; понятие и структура правовой основы усмотрения в праве; нравственно-правовая природа усмотрения в праве, моральные критерии усмотрения в правоприменении; история возникновения усмотрения и его виды в правоприменительной практике; усмотрение в правотворчестве; административное и судебное усмотрения; роль усмотрения в обеспечении связи права с юридической практикой; конкуренция правовых норм, применяемых по усмотрению; пределы усмотрения по российскому законодательству; виды и пределы правоприменительного усмотрения; требования к границам правоприменительного усмотрения; юридическая сила правоприменительных решений, основанных на использовании судебного усмотрения; соотношения правоприменительного усмотрения с общими принципами права, законностью, порядком, толкованием, аналогией закона и права» [15, с. 9]. Сложившаяся ситуация вполне может быть описана немецким аналогом известной русской пословицы «er hat läuten gehört, weiss aber nicht, wo die Glocken hängen», означающим в дословном переводе «слышал звон, но не знает, где висят колокола». Вместе с тем такая ситуация является более предпочтительной в сравнении с использованием в научном обороте и образовательном процессе текстов, авторы которых, берясь рассуждать о пределах судебной проверки законности дискреционных актов публичной администрации, мягко выражаясь, оказываются не способными обеспечить достоверность своих суждений и выводов.

Так, излагая воззрения С. А. Корфа, А. Н. Жеребцов приводит его утверждение о том, что «дискреционная свобода служит

---

<sup>16</sup> В качестве примера укажу вполне дельную статью, написанную вовсе не известным ученым, а студенткой второго курса магистратуры (!) Санкт-Петербургского государственного университета [16].

фактором, исключающим функционирование правового государства»<sup>17</sup>. Между тем на указанной А. Н. Жеребцовым странице упоминавшегося выше труда С. А. Корфа ни о «свободе», ни о факторах нет и речи. По всей вероятности, А. Н. Жеребцов опирается на следующие суждения, содержащиеся в книге С. А. Корфа: «Дискрец. власть всех государственных органов, как административных, так и судебных, по существу своему одна и та же; и в том и в другом случаях она определяется рамками, поставленными ей данным законодательством... таковые рамки однако весьма часто определяются современным государством довольно-таки широко...

*Именно в последнем факте и лежит опасность для правового государства; если рамки дискрец. власти администрации слишком широки и неопределенны, то исчезает для гражданина существеннейшая гарантия правового государства, отличающая его от государства полицейского, гарантия заключающаяся в том, что деятельность администрации всегда и во всех случаях определяется и ограничивается ясными и точными правовыми рамками или нормами» [11, с. 493] (курсив мой. – Ю. С.).*

Замечу, что эти весьма ясные и правильные суждения вполне созвучны положениям современного законодательства, согласно которым, например, при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов коррупционными факторами признаются те из его положений, которые устанавливают для правоприменителя не просто пределы усмотрения, а именно «необоснованно широкие» пределы усмотрения<sup>18</sup>.

Таким образом, отождествляя чрезмерно широкие рамки дискреционной власти

администрации, создающие опасность для правового государства, о которых пишет С. А. Корф, с неким «фактором, исключающим функционирование правового государства», А. Н. Жеребцов не только не достоверен, но и не прав по существу собственного утверждения, приписанного им С. А. Корфу.

Продолжая, как видно, неудачные попытки разъяснить читателю воззрения С. А. Корфа, А. Н. Жеребцов приводит следующие рассуждения указанного автора относительно «определения отношений адм. юстиции к принципу дискрец. власти администрации» [11, с. 493]: «С одной стороны, стоит вопрос об определении внешних пределов дискр. власти, где она начинается и кончается, с другой же – необходимо знать, может ли и в какой степени адм. суд преступать эти пределы и входить на территорию самой дискр. власти, т. е. вторгаться в ту область, которая данным законодательством отведена “свободе действия” администрации» [11, с. 493–494]. «Исторически данное противоречие, – пишет А. Н. Жеребцов, кратко интерпретируя ответы С. А. Корфа на поставленные им вопросы, – решалось посредством вмешательства суда в дискреционные полномочия исполнительной власти»<sup>19</sup>.

Подобное упрощение далеко не в полной мере соответствует действительной, существенно более глубоко отражающей суть проблемы позиции С. А. Корфа, который отвечает на свои же вопросы следующим образом: «Первоначально оба вопроса разрешались *отрицательно* (курсив мой. – Ю. С.); администрация была в обоих отношениях забронирована от вмешательства кого-либо постороннего; она сама определяла пределы своей деятельности, сама была судьей своей дискр.

<sup>17</sup> Жеребцов А. Н. Указ. соч. С. 120.

<sup>18</sup> Часть 2 ст. 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> Жеребцов А. Н. Указ. соч. С. 120.

власти и ревниво защищала свою свободу действий от всякого постороннего контроля. Но... с течением времени обстоятельства изменились. В первом отношении можно считать установившимися доктрину и практику административных судов, признающие за адм. судами несомненное право обсуждать и разрешать вопрос о пределах и дискрец. власти, устанавливая этим ее внешние границы, определяя, где она начинается и кончается... против этой доктрины восстают и по сей день только некоторые германские ученые старой школы, считающие, что контроль пределов дискрец. власти администрации принадлежит исключительно одной последней; но взгляд этот несомненно отживает свой век, являясь только известным пережитком прежних времен.

Не столь определено, – отмечает далее С. А. Корф, – разрешается второй вопрос, насколько адм. суд имеет право вмешиваться в самые пределы Sancta Santissima деятельности администрации, ее дискрец. полномочия. Здесь мы имеем несколько доктрин, пользующихся признанием теории и практики адм. юстиции в различных государствах; вопрос этот сводится собственно к тому, имеет ли адм. суд право проверять не только законность адм. актов, но и их внутренний смысл, цели и мотивы, которые преследовала администрация при их издании» [11, с. 494–495]. Проанализировав законодательство и практику западноевропейских административных судов, С. А. Корф, отвечая на второй из поставленных им вопросов, подчеркнул, что «контролю админ. судов по принципу и согласно существу современной админ. юстиции должны подлежать всякие адм. акты, в том числе, следовательно, и дискреционные распоряжения администрации, и не только с точки зрения внешнего их соответствия закону, но и соответствия внутреннего, цели закона... При определении вопроса, не на-

рушено ли данным админ. актом право гражданина, адм. суд не должен быть стесняем какими-либо искусственными рамками, за пределами которых администрация могла бы считать себя свободной от судебного контроля ее действий» [11, с. 496–497]. Этот, пожалуй, наиболее важный для понимания существа проблемы административного усмотрения вывод С. А. Корфа остался вне поля зрения А. Н. Жеребцова.

Не отличается достоверностью в рассматриваемом учебном пособии и оценка суждений относительно «возможности судебного контроля над решениями администрации, принятыми “в области административной технической оценки”»<sup>20</sup>, то есть над административным усмотрением, высказанных известным дореволюционным российским юристом В. А. Гагеном.

«Итак, – отмечал В. А. Гаген в своем труде, на который ссылается А. Н. Жеребцов без воспроизведения настоящей цитаты, – возникает вопрос, должны ли суды быть признаны совершенно некомпетентными в тех вопросах, решение которых предоставлено администрации. Быть может, есть такие случаи, когда суды могут ведать данный спор, даже если администрация должна произвести административную техническую оценку. Если решение принято некомпетентной властью или если не соблюдены формы, предписанные законом, тогда, конечно, должен выступить судья, а не администрация. Но если решение принято компетентной властью, и притом соблюдены все законные формальности, то спрашивается, *неужели судьям может быть предоставлен известный контроль над решением только что приведенных вопросов*. По-видимому, надо было бы дать отрицательный ответ, потому что странно говорить о власти оценки, дарованной администрации, и в то же время признавать за судами право критиковать ее акты.

<sup>20</sup> Жеребцов А. Н. Указ. соч. С. 122.

Но этот отрицательный взгляд, – продолжает В. А. Гаген, – не находит себе поддержки в практике административных судов, а именно Французского Гос. Совета, Высшего Прусс. Адм. Суда, Австр. Адм. Суда и Первого Департамента нашего Правительствующего Сената. Эти суды принципиально признают ненарушимость технической административной оценки и тем не менее считают возможным отменить решение, когда им кажется, что оценка, примененная в данном случае, совсем не та, которую имел в виду закон, другими словами, что те соображения, которыми руководствовалась администрация, явно не имеют под собой основания, и что решение, следовательно, нарушает закон. Спрашивается, почему же суды получают такой контроль? Причиной его является то, что администрация в вопросах оценки вовсе не пользуется полной свободой действий<sup>21</sup>.

Приведенные рассуждения В. А. Гагена А. Н. Жеребцов, проигнорировав (не прочитав?) или не осознав смысл второго абзаца процитированного выше текста, интерпретирует следующим образом: «Ученый обоснованно (курсив мой. – Ю. С.) отмечает, что суд не вправе подвергать контролю решение администрации, если оно принято компетентной властью и притом соблюдены все законные формальности»<sup>22</sup>.

Нетрудно заметить, что А. Н. Жеребцов, используя фразу из указанного текста, часть которой выделена В. А. Гагеном курсивом, приписывает последнему категорически отрицательный ответ на вопрос о наличии у суда полномочия по контролю над административным усмотрением, в то время как сам В. А. Гаген, ссылаясь

на судебную практику, отвечает на данный вопрос вполне положительно. Не менее удивительно и то, что, очевидно, интерпретатор взглядов В. А. Гагена считает приписанную им последнему позицию относительно пределов судебного контроля над административным усмотрением соответствующей и действующему российскому законодательству. Только так можно расценить слова «обоснованно отмечает» в процитированном выше утверждении А. Н. Жеребцова. Между тем подобная позиция означает не только весьма существенный шаг назад в решении проблемы административного усмотрения в сравнении с вариантами ее решения, описываемыми В. А. Гагеном и предлагавшимися другими дореволюционными русскими (и западными) юристами, например, как уже можно было видеть, С. А. Корфом. Она явно противоречит современному отечественному правовому регулированию, и чтобы убедиться в этом, достаточно прочитать абз. 2 п. 62 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»<sup>23</sup> или выступающие еще более наглядным подтверждением пп. 17–19 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»<sup>24</sup>.

Лишена точности также и оценка А. Н. Жеребцовым взглядов известного

<sup>21</sup> Гаген В. А. Административная юстиция. Конспект лекций, читанных студентам III курса юридического факультета Императорского Варшавского университета в 1911–1916 годах. 2-е изд., испр. и доп. Ростов н/Д.: Тип. т-ва С. С. Сивожелезов и К<sup>о</sup>, 1916. С. 28.

<sup>22</sup> Жеребцов А. Н. Указ. соч. С. 122.

Следует отметить, что, приводя соответствующую ссылку на книгу В. А. Гагена, насчитывающую всего 114 страниц, А. Н. Жеребцов ошибочно указывает страницы 122–123 вместо страницы 28.

<sup>23</sup> Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2016. № 11. С. 11.

<sup>24</sup> Там же. 2022. № 9. С. 12–13.

дореволюционного и раннесоветского ученого-административиста М. Д. Загряцкова, изложенных в книге «Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве» [17]. По мнению указанного автора, отмечает А. Н. Жеребцов, «свобода усмотрения» администрации «может быть ограничена лишь единими целями деятельности правительственной власти. Администрация свободна лишь в выборе средств достижения указанной единой цели... Административная юстиция не может осуществлять контроль законодательно закрепленных целей деятельности исполнительной власти, но объективно обязано (по-видимому, здесь автор пособия допустил опечатку. Правильнее было написать “обязана”. – Ю. С.) контролировать правильность применения средств осуществления этих целей»<sup>25</sup>.

Остается загадкой, что такое «единые цели деятельности», почему административное усмотрение может быть ограничено только ими (для этого есть и иные законодательные средства), почему администрация не вправе выбирать цели своей деятельности, если это допускается законом, почему, наконец, административная юстиция не может осуществлять контроль соблюдения администрацией законодательно закрепленных целей ее деятельности, хотя, как установлено законом, это является одной из важных ее задач. К счастью, данные вопросы должны быть адресованы не М. Д. Загряцкову, а А. Н. Жеребцову, поскольку ничего из написанного последним на страницах работы М. Д. Загряцкова, указанных горе-интерпретатором<sup>26</sup>, нет. Приведу соответствующие суждения М. Д. Загряцкова, которые, ничуть не теряя своей ак-

туальности и сегодня, подверглись столь некомпетентному «переводу» А. Н. Жеребцова: «Понятие свободного усмотрения администрации может допускать два определения: или это свободный выбор *целей* действия... или свободный выбор средств для достижения цели, объективно указанной правопорядком... И природа правового государства, и анализ судебно-административной практики приводят к выводу, что в каждую данную историческую эпоху объективно может быть дана только одна цель, которая ставится государством и которая оправдывает его существование. Это – общий интерес в том или другом его понимании, которое объективно диктуется эпохой... Конкретизация *общей* цели, *общего* блага допустима лишь в известных пределах – их уточнение является делом административной и судебной практики»<sup>27</sup>.

Приведенные примеры не позволяют согласиться с Ю. Н. Стариловым, который, ссылаясь на рассматриваемое выше учебное пособие, отмечает, что «А. Н. Жеребцов изучил историю развития учения об административном усмотрении» [15, с. 8]; такое утверждение можно объяснить разве лишь недостаточно внимательным прочтением его автором названного пособия. С моей точки зрения, интерпретация А. Н. Жеребцовым воззрений дореволюционных русских и советских ученых-юристов как результат подобного, с позволения сказать, изучения не только является частным случаем искажения истории науки российского административного права, но и свидетельствует, как ни печально, об отсутствии у интерпретатора сколько-нибудь ясного представления о самой сути проблемы административного усмотрения.

<sup>25</sup> Жеребцов А. Н. Указ. соч. С. 124.

<sup>26</sup> Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве // Административная юстиция: конец XIX – начало XX века : хрестоматия : в 2 ч. / сост. Ю. Н. Старилов. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004. Ч. 2. С. 234, 240, 273–277.

<sup>27</sup> Там же. С. 274, 276.

## ПРОБЛЕМА ПОЛИЦЕЙСКОГО ПРАВА

В пособии А. Н. Жеребцова я обнаружил также еще одно не оставившее меня равнодушным утверждение: «Совершенно по-новому подходит к определению предмета современного административного права К. С. Бельский. В определенной степени его поддерживает и Ю. П. Соловей»<sup>28</sup> (в сноске к этой фразе А. Н. Жеребцов указывает с. 356 моей книги «Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации»).

На самом деле ни на названной странице, ни вообще в моей книге К. С. Бельский не упоминается и упоминаться не мог, поскольку его работы, на которые ссылается А. Н. Жеребцов, попросту еще не были написаны. Свою позицию относительно предмета административного права К. С. Бельский представил на суд общественности в монографии «Феноменология административного права», изданной в 1995 г., то есть спустя два года после выхода моей книги, отдельный параграф которой я посвятил (впервые в советской и постсоветской административно-правовой науке) полицейскому праву как формирующейся подотрасли административного права современной России и вопросам его кодификации. По мнению К. С. Бельского, административное право характеризуется «раздвоенностью» предмета регулирования, включая в себя «управленческое» и полицейское право [18, с. 8]. «Главный вывод этой работы, – пишет К. С. Бельский, имея в виду свою “Феноменологию административного права”, – можно было бы сформулировать следующим образом: административное право складывается из пропедевтики, включающей наиболее общие (логосные) административно-правовые положения,

и двух подотраслей – управленческого и полицейского права. Управленческое и полицейское право выступают как две его подсистемы – регулятивная и охранительная... Краеугольный камень административного права составляет полицейское право как его подсистема» [18, с. 124].

В качестве небольшого, но весьма любопытного отступления отмечу, что на этом открытия К. С. Бельского, касающиеся системы административного права, не закончились. Спустя два года он вдруг обнаружил, что подотраслью административного права, помимо двух названных, выступает также «право административной юстиции» [19, с. 20; 20, с. 10–11], через несколько лет названное К. С. Бельским с соавторами «административно-юстиционным правом» [21, с. 51], а позже поименованное указанным автором «административно-юстиционным (контрольным) правом»<sup>29</sup>.

Определившись в конце концов с предметом административного права, К. С. Бельский предлагает понимать его «как совокупность трех видов общественных отношений»<sup>30</sup>, а именно: «1) “коридоры власти” административных ведомств, где осуществляется позитивное публичное управление (экономикой, образованием, здравоохранением и т. д.); 2) улица с потоками пешеходов и автотранспорта, где имеет место “полицейское управление” (административный надзор, административное принуждение, полицейская помощь и т. д.) и где государство чаще всего сталкивается с эксцессами и правовыми аномалиями; 3) контрольная деятельность с важнейшим производством, возникающим по поводу жалобы гражданина на действия гражданского или полицейского чиновника... Такое понимание

<sup>28</sup> Жеребцов А. Н. Указ. соч. С. 311.

<sup>29</sup> Бельский К. С. Полицейское право: лекционный курс / под ред. А. В. Куракина. М.: Дело и сервис, 2004. С. 6.

<sup>30</sup> Там же. С. 11.

предмета административного права обуславливает выделение в его системе трех основных подотраслей: управленческого права, полицейского права и административно-юстиционного (контрольного) права.

Названные три части, – продолжает К. С. Бельский, – образуют основу административного права – *священную триаду* (курсив мой. – Ю. С.), представляющую данную отрасль права как самую сбалансированную по регулятивным воздействиям<sup>31</sup>. С его точки зрения, «эта триада, образующая административное право и предельно адекватная жизненным отношениям, изящна и проста, понятна не только профессору-юристу, но и ученику четвертого класса. Недаром говорят, что все гениальное просто»<sup>32</sup>.

Гениальность своей триады К. С. Бельский, по-видимому, усматривает в открытии сопрягаемости *трех* указанных им выше сфер общественных отношений, составляющих предмет административного права, с функционированием *трех* видов государственных органов – администрации, полиции и юстиции<sup>33</sup>, деятельность которых нормируется опять же *тремя* подотраслями административного права – управленческим, полицейским и административно-юстиционным (контрольным) правом соответственно.

К разочарованию К. С. Бельского, вполне серьезно, как можно заметить, относящегося к шутливой фразе о том, что скромность – это кратчайший путь к неизвестности, здравый смысл не позволяет считать его триаду «священной», «адекватной жизненным отношениям», изящной, простой и тем более гениальной. Она – плод фантазий кабинетного

ученого. Нельзя не видеть, что, с одной стороны, сфера деятельности администрации охватывает и «позитивное публичное управление», и «полицейское управление», пространство осуществления которого в действительности намного шире «улицы с потоками пешеходов и автотранспорта», о которой ведет речь К. С. Бельский. С другой стороны, наряду с «административным надзором, административным принуждением» полиция осуществляет также «позитивное публичное управление». Иными словами, «священная» триада К. С. Бельского включает в себе логическое противоречие: указанный автор отдает себе отчет в том, что «полиция является видом администрации»<sup>34</sup>, но если это так (а это, добавлю от себя, так), то придуманное К. С. Бельским управленческое право (правильнее говорить «неполицейская или непринудительная часть административного права») регулирует деятельность не только администрации, но и полиции, и наоборот, полицейское право применяется и полицией, и администрацией.

В подтверждение сказанного приведу два вполне практических примера. Так, ст. 23.87 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, относящегося, с точки зрения К. С. Бельского, к основным источникам современного полицейского права, наделяет федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на реализацию государственной политики в сфере теплоснабжения (в настоящее время таким органом выступает Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации<sup>35</sup>), полномочиями субъекта рассмотрения

<sup>31</sup> Бельский К. С. Полицейское право ... С. 6.

<sup>32</sup> Там же.

<sup>33</sup> Там же. С. 11.

<sup>34</sup> Там же. С. 5.

<sup>35</sup> О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 18 нояб. 2013 г. № 1038. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

дел о соответствующих административных правонарушениях. Это – наглядный пример того, что администрация не только администрирует, но, пользуясь терминологией К. С. Бельского, еще и «полицействует».

Другим примером можно считать ч. 14 ст. 3 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», которая обязывает территориальные органы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел предоставлять адресно-справочную информацию физическим и юридическим лицам по их запросам при наличии согласия лица, в отношении которого такая информация запрашивается<sup>36</sup>. Данная «позитивная» деятельность полиции урегулирована Административным регламентом Министерства внутренних дел Российской Федерации по *предоставлению государственной услуги* по предоставлению адресно-справочной информации, утвержденным приказом МВД России от 23 декабря 2022 г. № 984<sup>37</sup> (курсив мой. – Ю. С.). Подобное положение закона, как и многие другие правовые предписания, доказывает справедливость обратного утверждения: полиция не только «полицействует», но, оказывается, еще и администрирует.

С учетом сказанного становится очевидно, что «священная» триада К. С. Бельского представляет собой теоретическую конструкцию, которая явно неадекватна современным государственно-правовым реалиям. Она окончательно рушится, если принять во внимание п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, в котором понятие «административно-процессуальное законодательство» соседствует с понятием «административное законода-

тельство». Это означает, что выделенное К. С. Бельским в качестве подотрасли административного права «административно-юстиционное (контрольное) право» на самом деле является самостоятельной отраслью российского права – административно-процессуальным правом, занявшим с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации отдельное место в ряду уже сформировавшихся процессуальных отраслей современного отечественного права (гражданского процессуального, арбитражного процессуального и уголовно-процессуального).

Важно иметь в виду, что предмету и методу полицейского права присущи такие особенности, которые позволяют ему считаться подотраслью административного права без обсуждения вопросов о том, как должен быть организован оставшийся (за вычетом норм полицейского права) массив административно-правовых норм и возникает ли в связи с выделением подотрасли полицейского права необходимость в признании или формировании иных подотраслей административного права.

Таким образом, возвращаясь к недоверенному утверждению А. Н. Жеребцова о моей поддержке взглядов К. С. Бельского на предмет современного административного права, подчеркну, что дело обстоит с точностью до наоборот: это последний с энтузиазмом поддержал, точнее, подхватил и, как ему кажется, «развил» выдвинутую мной идею реабилитации полицейского права и конституирования его в качестве подотрасли российского административного права, местами ничуть не стесняясь прямых текстуальных, причем, как принято говорить сегодня, некорректных, заимствований из моей книги. Наиболее существенные (далеко не все) из них я привел в одной

<sup>36</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>37</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

из своих публикаций<sup>38</sup>, посчитав на этом данный вопрос закрытым (что называется, *sapientia sat*).

Однако спустя годы названный вопрос возник вновь, причем поставил его не кто иной, как К. С. Бельский. В ходе подготовки настоящей статьи на сайте Российского государственного университета правосудия<sup>39</sup> я обнаружил относительно новую работу указанного автора, в которой он (надо же!) зачем-то принялся, ничуть не заботясь о своей научной репутации, отрицать отмеченные выше заимствования. Приведу цитату из этого труда, на которую я не в силах не отреагировать: «Сознаюсь, меня упрекали в том, что профессор Ю. П. Соловей в докторской работе “Правовое регулирование деятельности милиции”... ранее меня использовал понятие “полиция”, предлагая возвратиться к нему. С интересом прочитал его исследование, сделал соответствующие ссылки в своей работе и радовался некоторому совпадению взглядов...

Правда, – продолжает К. С. Бельский, – у нас разные подходы к названным понятиям. Позиция омского профессора сводится, в сущности, к механическому переименованию слова “милиция” на другое – “полиция”. Мой подход, в известной степени, более широкий, – предлагается все ведомства, законно и широко использующие меры прямого принуждения (органы МВД, ФСБ, ФСО, МЧС России и др.), без которых не может осуществляться их профессиональная деятельность, объединить понятием “полиция”, а нормы, регулирующие эту деятельность, назвать “полицейским правом”» [22, с. 9].

Приведенная цитата показывает, что К. С. Бельский смог признать лишь наличие, но отнюдь не справедливость адресованных ему упреков, попутно пытаясь обесценить мою позицию ее сведением лишь к некоему «механическому переименованию слова “милиция” на другое – “полицию”». Попытка весьма жалкая. Не потому, что часть предпоследнего предложения, взятая в кавычки, сформулирована в нарушение лексических норм русского языка (переименовываться могут не слова, а обозначаемые ими сущности). И не по причине того, что упомянутое переименование, названное К. С. Бельским, стремящимся принизить социально-правовую значимость этого переименования, а заодно и усилий специалистов, впервые публично обосновавших его необходимость и предложивших конкретный вариант его законодательного оформления, «механическим», таковым быть не могло ни при каких условиях и, естественно, не было<sup>40</sup>, – это очевидно любому, кто знаком с азами законотворческой деятельности.

Моя нелицеприятная оценка процитированных выше суждений К. С. Бельского обусловлена тем, что, взявшись сравнивать мои взгляды со своими собственными, указанный автор счел возможным прибегнуть к недопустимому в научной дискуссии приему ложного умолчания, именуемого в англоязычной среде *lie by omission* («ложь пропуском [подробностей]»). При умолчании лжец скрывает истинную информацию, но не сообщает ложной или сообщает только часть правдивой информации, для того чтобы скрыть наиболее значимую ее часть [23, с. 140], которую в нашем

<sup>38</sup> Соловей Ю. П. Некоторые размышления о полицейском праве // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 9–10.

<sup>39</sup> URL: <https://op.raj.ru/index.php/serijnye-izdaniya/20-izbrannoe/949-belskij-prop-adm-prava-1> (дата обращения: 30.06.2024).

<sup>40</sup> В русском языке слово «механический» означает «машинальный, сознательно не регулируемый». См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеол. выражений. 4-е изд., доп. М. : Азбуковник, 1999. С 354.

случае составляют предложенные мной существенно ранее выхода публикаций К. С. Бельского на тему полиции и полицейского права развернутая, имеющая самостоятельную социальную и научно-практическую ценность аргументация необходимости переименования действующей государственной структуры – милиции в полицию, четко сформулированные и подробно обоснованные идея реабилитации и пути кодификации отечественного полицейского права (с предложением принятия Полицейского кодекса Российской Федерации и определением его структуры), ряд других, как представляется, важных положений, раскрывающих мою трактовку понятия полиции, предмета и метода полицейского права.

Что же касается «совпадения взглядов», вызвавшего у К. С. Бельского, по его признанию, радость, то о нем можно было бы вести речь только при наличии одного из двух условий: если, во-первых, эти взгляды были обнародованы примерно в одно и то же время или, во-вторых, автор, высказавший свои взгляды по какому-либо вопросу, не был осведомлен о том, что это уже сделано до него. Ни того, ни другого условия в нашем случае нет: монография К. С. Бельского «Феноменология административного права», как уже говорилось, издана в 1995 г., то есть значительно позже выхода моей книги, которую он, по его же словам, «с интересом» прочитал, правда, не пожелав уточнить, что сделал это до, а не после опубликования своей первой работы, относящейся к полицейскому праву (данный факт доказывается наличием в упомянутой работе нескольких прямых ссылок на названную книгу). Таким образом, лукавым выражением «совпадение взглядов» К. С. Бельский обозначил фактическое присвоение чужих (а именно моих) взглядов, пред-

ставляющее собой, по сути, банальный плагиат.

Самое же примечательное состоит в том, что заявление К. С. Бельского о выработке им собственного «более широкого» (по сравнению с моим) подхода является, повторюсь, поистине саморазоблачительным. Если обратиться к первой особенности этого подхода – объединению понятием «полиция» ведомств, использующих меры прямого принуждения, то здесь К. С. Бельский, порадовавшись «совпадению взглядов», почему-то забыл «сделать ссылку» на следующие места моей книги: «Главное... на наш взгляд, состоит в том, что полиция, в отличие от других правоохранительных органов (суд, прокуратура), действует путем непосредственного принуждения»<sup>41</sup>... «Исходя из понимания полицейской деятельности как поддержания установленного правопорядка мерами принуждения, можно, не опасаясь размывания ее границ, утверждать, что круг субъектов этой деятельности достаточно широк и вовсе не ограничивается одной лишь милицией. В той или иной мере полицейскую деятельность осуществляют также федеральные органы государственной безопасности, Вооруженные Силы РФ, внутренние и пограничные войска, таможенные органы, органы санитарно-эпидемиологического, пожарного, ветеринарного надзора, налоговая полиция, природоохранные органы, различные федеральные инспекции, службы, российские агентства и федеральные надзоры, реализующие “специальные исполнительные, контрольные, разрешительные или надзорные функции”, судебные исполнители, службы безопасности предприятий, частные детективные и охранные предприятия (объединения), добровольные народные дружины, иные самостоятельные

<sup>41</sup> Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск : ВШМ МВД РФ, 1993. С. 119.

общественные формирования, внештатные сотрудники милиции и даже отдельные граждане»<sup>42</sup>.

Если обратиться ко второй особенности, которая, по мнению К. С. Бельского, отличает его научный подход от моего, – предложению именовать нормы права, регулирующие деятельность ведомств, использующих меры прямого принуждения, полицейским правом, то и в этом случае К. С. Бельский, по-видимому, лишь порадовался «совпадению взглядов» вместо того чтобы «сделать ссылку» на мой вывод в прочитанной им «с интересом» книге о том, что «настало время однозначно признать существование полицейского права как одного из элементов отечественной правовой системы. Оно представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере полицейской деятельности, то есть деятельности органов исполнительной власти (должностных лиц) и иных уполномоченных на то субъектов, сопряженной с непосредственным вторжением (гласным, принимающим форму принуждения, либо негласным) в права и свободы физических и юридических лиц, протекающую вне рамок уголовного и уголовно-исполнительного процессов»<sup>43</sup>. Данный вывод, кстати, не включает в себе ошибку, допущенную К. С. Бельским по причине непонимания существа полицейской деятельности и состоящую в отождествлении всех норм, регулирующих деятельность «полицейских» (силовых) ведомств, с нормами полицейского права. На самом деле многие стороны деятельности названных ведомств опосредуются нормами иных правовых отраслей (например, уголовно-процессуального и гражданского права), а также других подотраслей администра-

тивного права (например, служебного права), соответственно, не всю их деятельность следует считать полицейской.

В дополнение к сказанному процитирую виднейшего ученого-административиста советского и раннего постсоветского периодов Бориса Михайловича Лазарева. В отзыве официального оппонента на мою докторскую диссертацию, защита которой состоялась 27 января 1994 г. (подчеркну еще раз – более чем за год до выхода в свет первой работы К. С. Бельского на тему полиции и полицейского права) он отметил следующее: «Выдвигаемая диссертантом... идея некой “полицейской деятельности” в широком смысле слова как деятельности не только милиции, но и Вооруженных Сил, органов государственной безопасности, внутренних и пограничных войск, таможенных органов, санитарно-эпидемиологической службы, природоохранных и ряда иных органов в какой-то мере противоречит исходным позициям автора о полиции как особой структуре и специфической деятельности. По-моему, точнее было бы сказать, что... в деятельности милиции и некоторых других государственных структур есть много общих черт, а термин “полицейская деятельность” в широком смысле слова снять с вооружения... Вполне допускаю возможность формирования полицейского права, но думаю, что оно должно регулировать только организацию и деятельность полиции (в точном смысле слова), а не всех субъектов так называемой “полицейской деятельности”. У диссертанта к тому же в данном вопросе есть некоторое противоречие: он в одних местах работы считает полицейское право подотраслью административного права, а в других – “подразделением правовой системы”. Думаю, что первая позиция точнее (“правовая система”, согласно

---

<sup>42</sup> Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск : ВШМ МВД РФ, 1993. С. 173.

<sup>43</sup> Там же. С. 420.

новой Конституции РФ, есть все право, действующее на территории России)»<sup>44</sup>.

В защиту отстаиваемых научных позиций диссертанту потребовалось изыскать и озвучить дополнительные аргументы, которые нет необходимости приводить в настоящей статье, важно отметить другое, а именно: обе выделенные К. С. Бельским особенности своего «подхода» к проблеме полиции и полицейского права, оказывается, были подвергнуты публичной, в известной степени критической, авторитетной экспертной оценке задолго до того, как указанный автор «выработал» этот «подход».

Изложенное легко позволяет заключить, что заявленный К. С. Бельским как собственный «более широкий» (по сравнению с моим) подход к исследованию полиции и полицейского права является не подходом (авторским видением проблемы), а простым воспроизводством чужих (в данном случае моих) мыслей.

Констатируя приведенные и другие факты некорректного заимствования К. С. Бельским ряда важных положений моего исследования проблем полиции и полицейского права, вместе с тем отмечу, что такое заимствование ничуть (и это удивительно) не мешает указанному ученому публично гордиться результатами своих научных изысканий. «Хотелось бы верить в то, — пишет К. С. Бельский, — что мои работы по административно-

му праву способствовали возвращению в науку и жизнь понятий “полиция”, “полицейское право” как понятий, являющихся мировыми ценностями научного и практического характера» [22, с. 9]. Год спустя после опубликования этих строк К. С. Бельский окончательно отбрасывает ложную скромность и прямо называет свою, как ему представляется, «фундаментальную» монографию «Полицейское право» книгой, «которая (*не побоюсь этого сказать*) (курсив мой. — Ю. С.) возвратила России и ее специальному аппарату проверенное столетиями название» [24, с. 395].

Приветствуя смелость, с которой К. С. Бельский берется оценивать результаты собственных научных изысканий, все же замечу, что возвращение термина «полиция» в практику отечественного государственно-правового строительства началось задолго до обнародования К. С. Бельским этих результатов: обсужденная (пусть и отклоненная на тот момент) российским парламентом поправка народного депутата РСФСР И. А. Безрукова к проекту Закона РСФСР от 18 апреля 1991 г. «О милиции» о переименовании милиции в полицию (за — 51 голос, против — 122, воздержались — 6)<sup>45</sup> была внесена за 13 (!), а налоговая полиция в России учреждена за 11 лет<sup>46</sup> до опубликования К. С. Бельским своей «фундаментальной» монографии. Что же касается

<sup>44</sup> Документ опубликован не был.

Стоит отметить, что другой официальный оппонент — известный отечественный ученый профессор Геннадий Анисимович Туманов предложенный мной подход поддержал в полной мере. В отзыве на диссертационное исследование и рецензии на изданную диссертантом по результатам его проведения монографию Г. А. Туманов подчеркнул, что «автор совершенно обоснованно исходит из понимания полицейской деятельности как выполняемой не только сегодняшними милицмейскими службами, но и другими структурами исполнительной власти (Вооруженные Силы, таможенные органы, различные охранные структуры и т. п.) и даже гражданами... Ю. П. Соловей предлагает определения полицейского права, его предмета и метода, а также решение вопроса о его месте в системе права вообще и административного права в частности. По его мнению, и с ним следует согласиться, полицейское право — одна из подотраслей права административного...». См.: [Рецензия] / Г. А. Туманов // Государство и право. 1994. № 6. С. 158–159. Рец. на кн.: Ю. П. Соловей. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. — Омск: ВМШ МВД РФ. 1993. — 504 с.

<sup>45</sup> Третья сессия Верховного Совета РСФСР. Бюллетень № 19 совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей, 22 марта 1991 г. М., 1991. С. 78.

<sup>46</sup> О федеральных органах налоговой полиции : Закон Рос. Федерации от 24 июня 1993 г. № 5238-1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

заключительного акта «возвращения России и ее специальному аппарату проверенного столетиями названия» – принятия Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>47</sup>, то как член образованных МВД России в марте 2010 г. организационного комитета и рабочей группы по разработке официального проекта данного законодательного акта (с первоначальным наименованием «О милиции») и, соответственно, участник проводившихся в ходе подготовки проекта многочасовых и многодневных обсуждений нормопроектных предложений и решений, изучивший стенограммы парламентских слушаний, посвященных названному законопроекту, объемные аналитические материалы, имеющий, в отличие от К. С. Бельского, опыт не только личного наблюдения за некоторыми внутренними процессами, приведшими к законодательному переименованию милиции в полицию, но и (в известной степени) участия в этих процессах, могу со всей определенностью утверждать об отсутствии каких-либо доказательств причастности «фундаментальной» монографии К. С. Бельского к указанным процессам. Не найти их и в книге «Федеральный закон “О полиции”»: история подготовки и принятия», написанной В. В. Черниковым – в то время начальником Правового департамента МВД России, назначенным распоряжением Министра внутренних дел России от 19 марта 2010 г. № 1/2164 заместителем председателя организационного комитета по подготовке законопроекта о полиции, и С. Р. Футо – заместителем начальника организационно-правового управления указанного департамента, членом созданной распоряжением статс-секретаря – заместителем Министра

внутренних дел Российской Федерации от 31 марта 2010 г. № 1/2614 рабочей группы по разработке названного законопроекта, отвечавшим за организационное обеспечение ее деятельности [25, с. 4–9, 28–31, 37–64 и др.]. Эта книга, опирающаяся на весьма солидную документальную базу – хранящиеся в Договорно-правовом департаменте МВД России 32 тома (по 500 листов каждый) сформированных по окончании работы над законопроектом материалов, а также электронный архив образов и сканов, включая рукописные правки и замечания по проектам [25, с. 9]<sup>48</sup>, позволяет понять, что переименование милиции в полицию явилось результатом кропотливой и напряженной работы, о которой, судя по крайне наивной оценке К. С. Бельским значимости своей «фундаментальной» монографии, он не имеет никакого представления.

Кстати говоря (и это может послужить для К. С. Бельского некоторым утешением), участвуя в законопроектных работах, я убедился, что при их проведении опубликованные результаты юридических научных исследований, в особенности не прикладных, а теоретических, зачастую остаются вне поля зрения проектантов нормативных правовых актов или не принимаются ими во внимание по причине недооценки значимости данных результатов; сами по себе (без их, что называется, продвижения заинтересованными участниками законопроектных работ) указанные результаты часто остаются невостребованными.

Полагаю, усилия К. С. Бельского по «развитию» идеи реабилитации российского полицейского права, предпринятые им в своей «фундаментальной» монографии, заслуживают принципиально

---

<sup>47</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>48</sup> Часть указанных материалов авторы книги воспроизвели на прилагаемом к ней электронном оптическом диске. См.: *Архивные материалы и документы* [Электронный ресурс] : [приложение ; 1 электрон. опт. диск (CD-ROM)] // Футо С. Р., Черников В. В. *Федеральный закон «О полиции»: история подготовки и принятия* : моногр. М. : Проспект, 2021. 1817 с. (Прил.).

иной, отличной от его собственной, оценки, и заключается она, к большому сожалению, в том, что стараниями названного автора (пусть и из лучших побуждений) в глазах вдумчивого читателя идея реабилитации отечественного полицейского права оказалась во многом опороченной. Чего стоит одна лишь безумная (иначе не скажешь) идея К. С. Бельского объединить в будущем Полицейском кодексе Российской Федерации (сама мысль о разработке и принятии подобного законодательного акта некорректно заимствована К. С. Бельским из моей монографии) следующие столь разношерстные правовые нормы: «определяющие правоспособность, дееспособность и деликтоспособность в административном праве»<sup>49</sup>; «обязывающие собственников домовладений, как государственных, так и частных, содержать дворников, отводить площадки, где бы размещались контейнеры для отходов и мусора»<sup>50</sup>; «регулирующие регистрацию граждан по месту жительства, а также... предусматривающие порядок проведения шествий, демонстраций и митингов»<sup>51</sup>; содержащие положения «о гражданстве, его приобретении и утрате»<sup>52</sup>; отражающие «право и обязанность получения гражданином паспорта, право на запись в паспорте национальности»<sup>53</sup>! Нельзя не упомянуть (в качестве вишенки на торте) и о предложении К. С. Бельского сделать «фрагментом Полицейского кодекса РФ» правила дорожного движения, которые «могут изучаться в детском саду и в первых классах средней школы»<sup>54</sup>.

Можно ли всерьез относиться к подобного рода изысканиям, свидетельствующим попросту о непонимании их автором поднимаемых вопросов? Отрицательный

ответ, надеюсь, очевиден, и в этой оценке я вовсе не одинок. По меткому замечанию Ю. Н. Старилова, «нарисованная К. С. Бельским картина полицейской деятельности – это даже не “два шага назад”, а вообще уход от реальности административно-правового развития в нашей стране» [26, с. 15].

Конечно же, воззрения К. С. Бельского на полицейское право, включая предложенный им вариант его кодификации, ярко свидетельствующий, мягко говоря, об отсутствии у него адекватной существующим государственно-правовым реалиям концепции полицейско-правового регулирования, я подверг обстоятельной публичной критике, обнажающей, как представляется, несостоятельность упомянутых воззрений<sup>55</sup>. Хотелось бы надеяться, что эта критика и моя оценка «вклада» К. С. Бельского в развитие научных представлений о российском полицейском праве, содержащаяся в настоящей статье, в какой-то мере компенсируют тот вред, который нанесен публикациями названного автора идее реабилитации указанной подотрасли отечественного административного права.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изложенное позволяет сделать следующие выводы.

1. Как показывает анализ юридической литературы, современные авторы, смело берущиеся писать на темы административного усмотрения и полицейского права и при этом не осознающие в полной мере сложность данных тем, нередко выдают в качестве научных результатов в лучшем случае разного рода трюизмы, а в худшем – недостоверные, не соответствующие действительности, ошибочные

<sup>49</sup> Бельский К. С. Полицейское право ... С. 139.

<sup>50</sup> Там же. С. 140.

<sup>51</sup> Там же.

<sup>52</sup> Там же.

<sup>53</sup> Там же.

<sup>54</sup> Там же. С. 146.

<sup>55</sup> Соловей Ю. П. Некоторые размышления о полицейском праве ... С. 2–15.

суждения и оценки, знакомясь с которыми, хочется обратиться к их авторам с известным призывом (как считается, впервые прозвучавшим в фильме «В бой идут одни старики»): «Учите матчасть!». Надо признать, что административное усмотрение и полицейское право относятся к числу тех (подчеркну – эксклюзивных) проблем современной российской административно-правовой науки, которые, будучи по силам далеко не каждому интересующемуся ими, требуют от исследователя глубокого погружения в соответствующую правовую материю и тщательного изучения истории развития научных представлений об указанных правовых феноменах.

2. Дальнейшие научные исследования проблемы административного усмотрения, на мой взгляд, могут быть плодотворными при условии сосредоточения усилий специалистов в направлении формулирования принципов осуществления публичной администрации дискреционных полномочий, подготовки проектов законодательных норм, отражающих названные принципы, разработки мер по законодательному закреплению пределов (глубины, плотности) судебной проверки законности реализации административного усмотрения. В этом плане большую пользу могли бы принести соответствующие научные форумы, одним из которых станет всероссийская научно-практическая конференция «Судебный контроль над административным усмотрением: теория, законодательство, правоприменительная практика», которая состоится в Сибирском юридическом университете (г. Омск) 30 мая 2025 г. и материалы которой будут опубликованы в настоящем журнале.

3. Наблюдаемая ныне стагнация в исследованиях проблемы полицейского права может быть преодолена посредством разработки соответствующими органами государственной власти проекта нового федерального кодифицированного законодательного акта – Полицейского кодекса Российской Федерации или Кодекса Российской Федерации о безопасности (второе название сегодня представляется более предпочтительным). Речь может идти и о существенно более узком по своему содержанию законодательном акте, например, федеральном законе, который с должной степенью полноты, конкретности и на единых принципах регулировал бы основания и порядок применения мер непосредственного принуждения, то есть физической силы, специальных средств принуждения, оружия, боевой и специальной (полицейской) техники всеми полицейскими (силовыми) структурами, уполномоченными на это законом<sup>56</sup>.

Постановка подобной задачи в практической плоскости (включение названных законопроектов в планы нормотворческой деятельности заинтересованных органов государственной власти) явится тем фактором, который, вне всякого сомнения, будет способствовать активизации полицейско-правовых исследований.

### Список литературы

1. Теоретические основы формирования отрасли полицейского права : моногр. / О. И. Бекетов, А. А. Вакутин, О. А. Дизер [и др.]. Омск : Омск. акад. МВД России, 2019. 168 с.
2. Дубовицкий В. Н. Законность и усмотрение в советском государственном управлении / ред. А. Е. Лунев. Минск : Наука и техника, 1984. 141 с.
3. Корнев А. П. Нормы административного права и их применение. М. : Юрид. лит., 1978. 142 с.
4. Лунев А. Е., Студеникин С. С., Ямпольская Ц. А. Социалистическая законность в советском государственном управлении / под общ. ред. С. С. Студеникина. М. : Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1948. 136 с.
5. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М. : Юрид. лит., 1972. 280 с.

<sup>56</sup> Определенным шагом в данном направлении можно, на мой взгляд, считать разработанный омскими учеными-юристами О. И. Бекетовым и В. Н. Опариним проект федерального закона «О применении мер непосредственного принуждения должностными лицами правоохранительных органов Российской Федерации [27, с. 154–163].

6. Чечот Д. М. Административная юстиция (теоретические проблемы). Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. 132 с.
7. Манохин В. М. Со школьной скамьи – в бой! // Юридические записки. 2013. № 3 (26). С. 7–12.
8. Манохин В. М. Дополнения к структуре административного права // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 3–8.
9. Манохин В. М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Советское государство и право. 1990. № 1. С. 23–30.
10. Евтихийев А. Ф. Усмотрение (das freie Ermessen) администрации // Журнал Министерства юстиции. 1910. № 5. С. 77–101.
11. Корф С. А. Административная юстиция в России : в 2 т. СПб. : Тип. Тренке и Фюсно, 1910. Т. 2: Кн. 2. Очерк действующего законодательства. Кн. 3. Очерк теории административной юстиции. 507 с.
12. Zorn P. Kritische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit // Verwaltungsgeschichte. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1894. Bd. 2. S. 74–147.
13. Lemayer K. F. Apologetische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit // Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart. 1895. Bd. 22. S. 353–488.
14. Pache E. Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum. Zur Einheitlichkeit administrativer Entscheidungsfreiräume und zu deren Konsequenzen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren – Versuch einer Modernisierung. Tübingen : Mohr Siebeck, 2001. 562 S.
15. Стариков Ю. Н. Административное усмотрение – не «свое мнение», а правовое решение! // Административное право и процесс. 2024. № 12. С. 3–13. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2024-12-3-13>
16. Нилова Ю. М. К вопросу об оценке судом дискреционного административного акта на предмет целесообразности и эффективности // Арбитражные споры : [электрон. журн.]. 2024. № 4 (108). С. 8. URL: <https://arbspor.ru/articles/2449/> (дата обращения: 20.01.2025).
17. Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве (Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском законодательстве. Административно-финансовое распоряжение и финансовая жалоба). Изд. 2-е, перераб. и значит. доп. М. : Право и жизнь, 1925. 244 с.
18. Бельский К. С. Феноменология административного права. Смоленск : Изд-во СГУ, 1995. 144 с.
19. Бельский К. С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11. С. 14–21.
20. Бельский К. С. О системе административного права // Государство и право. 1998. № 3. С. 5–11.
21. Бельский К. С., Елисеев Б. П., Кучеров И. И. Полицейское право как подотрасль административного права // Государство и право. 2001. № 12. С. 45–53.
22. Бельский К. С. Пропедевтика административного права. Избранные произведения : в 2 т. М. : Рос. гос. ун-т правосудия, 2020. Т. 1. 408 с.
23. Разинов Ю. А. Ложь умолчания и способность речевого контроля // Вестник Самарского государственного университета. 2013. № 8/1 (109). С. 140–144.
24. Бельский К. С. Административное и финансовое право в портретных зарисовках. Пенза : Социосфера, 2021. 457 с.
25. Футо С. Р., Черников В. В. Федеральный закон «О полиции»: история подготовки и принятия : моногр. М. : Проспект, 2021. 200 с.
26. Стариков Ю. Н. О полицейском праве, или Не всегда хорошо забытое старое является новым // Полицейское право. 2005. № 1 (1). С. 12–19.
27. Бекетов О. И., Опарин В. Н. Применение полицейской силы по законодательству Российской Федерации. Омск : Омск. акад. МВД России, 2001. 164 с.

### References

1. Beketov O. I., Vakutin A. A., Dizer O. A. *Theoretical Foundations of the Formation of the Police Law Branch*. Omsk: Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia Publ.; 2019. 168 p. (In Russ.)
2. Dubovitskii V. N. *Legality and Discretion in Soviet Public Administration*. Minsk: Nauka i tekhnika Publ.; 1984. 141 p. (In Russ.)
3. Korenev A. P. *Administrative Law Norms and Their Application*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1978. 142 p. (In Russ.)
4. Lunev A. E., Studenikin S. S., Yampolskaya Ts. A. *Socialist Legality in Soviet State Administration*. Moscow: Ministry of Justice of the USSR Legal Publishing House, 1948. 136 p. (In Russ.)
5. Lazarev B. M. *Competence of Management Bodies*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1972. 280 p. (In Russ.)
6. Chechot D. M. *Administrative Justice (Theoretical Issues)*. Leningrad: Leningrad University Publ.; 1973. 132 p. (In Russ.)
7. Manokhin V. M. Additions to the Structure of Administrative Law. *Administrative Law and Procedure*. 2013;11:3-8. (In Russ.)

8. Manokhin V. M. At School – in the Fight! *Legal Notes*. 2013;3:7-12. (In Russ.)
9. Manokhin V. M. The Rule-of-Law State and the Problem of Discretionary Governance. *Soviet State and Law*. 1990;1:23-30. (In Russ.)
10. Evtikhiev A. F. Discretion (das freie Ermessen) of the Administration. *Journal of the Ministry of Justice*. 1910;5:77-101. (In Russ.)
11. Korf S. A. *Administrative Justice in Russia. Vol. 2. Book 2: An Overview of Current Legislation. Book 3. An Outline of the Theory of Administrative Justice*. St. Petersburg: Printing House of Trenke and Fyusno; 1910. 507 p. (In Russ.)
12. Zorn P. Kritische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit. *Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit*. 1894;2:74-147. (In German.)
13. Lemayer K. F. Apologetische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit. *Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart*. 1895;22:353-488. (In German.)
14. Pache E. *Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum. Zur Einheitlichkeit administrativer Entscheidungsfreiräume und zu deren Konsequenzen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren – Versuch einer Modernisierung*. Tübingen: Mohr Siebeck Publ.; 2001. 562 S. (In German.)
15. Starilov Yu. N. Administrative Discretion: Not “One’s Own Opinion”, but a Legal Solution! *Administrative Law and Procedure*. 2024;12:3-13. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2024-12-3-13> (In Russ.)
16. Nilova Yu. M. On the Question of the Court’s Assessment of a Discretionary Administrative Act for the Subject of Appropriateness and Efficiency. *Arbitrazhnye spory*. 2024;4:8. Available at: <https://arbspor.ru/articles/2449/> (accessed: 20.01.2025). (In Russ.)
17. Zagryatskov M. D. *Administrative Justice and the Right to Appeal in Theory and Legislation (Development of the Idea and Principles of Administrative Justice; Administrative Procedure and the Right to Appeal in Soviet Legislation; Administrative-Financial Orders and Financial Appeals)*. 2<sup>nd</sup> ed. Moscow: Pravo i zhizn’ Publ.; 1925. 244 p. (In Russ.)
18. Bel’skii K. S. *Phenomenology of Administrative Law*. Smolensk: Smolensk State University Publ.; 1995. 144 p. (In Russ.)
19. Bel’skii K. S. On the Subject of Administrative Law. *State and Law*. 1997;11:14-21. (In Russ.)
20. Bel’skii K. S. On the System of Administrative Law. *State and Law*. 1998;3:5-11. (In Russ.)
21. Bel’skii K. S., Eliseev B. P., Kucherov I. I. Police Law as a Subdiscipline of Administrative Law. *State and Law*. 2001;12:45-53. (In Russ.)
22. Bel’skii K. S. *Propaedeutics of Administrative Law. The Best Works. Vol. 1*. Moscow: Russian State University of Justice Publ.; 2020. 408 p. (In Russ.)
23. Razinov Yu. A. Lie by Omission and Ability to Control Speech. *Vestnik Samara State University*. 2013;8/1:140-144. (In Russ.)
24. Bel’skii K. S. *Administrative and Financial Law in Portrait Sketches*. Penza: Sotsiosfera Publ.; 2021. 457 p. (In Russ.)
25. Futo S. R., Chernikov V. V. *The Federal Law “On Police”: History of Drafting and Adoption*. Moscow: Prospekt Publ.; 2021. 200 p. (In Russ.)
26. Starilov Yu. N. On Police Law, or The Old Is Not Always a Well-Forgotten New. *Politseiskoe pravo*. 2005;1:12-19. (In Russ.)
27. Beketov O. I., Oparin V. N. *The Use of Police Force Under the Legislation of the Russian Federation*. Omsk: Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia Publ.; 2001. 164 p. (In Russ.)

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Юрий Петрович Соловей**, ректор Сибирского юридического университета (ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Российская Федерация), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0114-6234>; e-mail: [rector@siblu.ru](mailto:rector@siblu.ru)

### ABOUT THE AUTHOR

**Yury P. Solovey**, Rector of the Siberian Law University (12 Korolenko str., Omsk, 644010, Russian Federation), Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0114-6234>; e-mail: [rector@siblu.ru](mailto:rector@siblu.ru)

Поступила | Received  
17.02.2025

Поступила после рецензирования  
и доработки | Revised  
26.03.2025

Принята к публикации | Accepted  
26.03.2025

УДК 343.61

DOI: 10.19073/2658-7602-2025-22-1-112-127

EDN: OOAMHR



*Оригинальная научная статья*

## Один плюс один равно двум, или Еще раз к вопросу о квалификации убийства и преступления, с которым оно сопряжено

Д. Ю. Краев 

*Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)*

*Университета прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербург, Российская Федерация*

✉ [k.d1979@yandex.ru](mailto:k.d1979@yandex.ru)

**Аннотация.** Статья посвящена главной проблеме квалификации предусмотренного пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) убийства и преступлений, с которыми оно сопряжено. Данная проблема уже давно вызывает дискуссии у правоприменителей. Анализируя соответствующие положения УК РФ, разъяснения Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, научную литературу и судебную практику, автор приходит к следующим выводам. Убийство, сопряженное с похищением человека, с разбоем, вымогательством или бандитизмом, с изнасилованием или насильственными действиями сексуального характера (пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ), – это вид умышленного причинения смерти другому человеку, при котором между похищением человека, разбоем, вымогательством, бандитизмом, изнасилованием, насильственными действиями сексуального характера и умышленным лишением жизни жертвы существует взаимная связь, характеризующаяся обусловленностью последнего совершением указанных преступлений. Убийство, сопряженное с иными преступлениями (пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ), не относится к исключению, указанному в ч. 1 ст. 17 УК РФ, поскольку законодательно учтенная совокупность преступлений предполагает совершение двух или более преступлений; в каждом же из составов сопряженных убийств, предусмотренных пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ, установлена ответственность не за несколько преступлений – убийство и похищение человека, разбой, вымогательство, бандитизм, изнасилование или насильственные действия сексуального характера, – а только за одно преступление – убийство с особой характеристикой, то есть убийство, отягченное связью с соответствующим преступлением (и именно за эту связь и следует повышенное наказание по ч. 2 ст. 105 УК РФ). Поэтому совершение убийства и преступления, с которым оно сопряжено, требует квалификации по совокупности пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ и ст.ст. 126, 131, 132, 162, 163, 209 УК РФ соответственно.

**Ключевые слова:** убийство; сопряженность преступлений; похищение человека; разбой; вымогательство; бандитизм; изнасилование; насильственные действия сексуального характера; квалификация; статьи 105, 126, 131, 132, 162, 163, 209 Уголовного кодекса Российской Федерации

**Конфликт интересов.** Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

**Для цитирования:** Краев Д. Ю. Один плюс один равно двум, или Еще раз к вопросу о квалификации убийства и преступления, с которым оно сопряжено // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 1. С. 112–127. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-1-112-127>. EDN: <https://elibrary.ru/ooamhr>

© Краев Д. Ю., 2025

Original scientific article

## One Plus One Equals Two, or Reconsidering the Qualification of Murder and Its Associated Crime

D. Yu. Kraev 

St. Petersburg Law Institute (branch) of the University of Prosecutor's Office of the Russian Federation,  
St. Petersburg, Russian Federation

✉ k.d1979@yandex.ru

**Abstract.** This article addresses a key issue in the legal qualification of murders described in subparagraphs “b”, “z”, and “k” of Part 2, Article 105 of the Criminal Code of the Russian Federation, particularly when such murders are committed in conjunction with other crimes. This matter has long been the subject of debate among legal practitioners. By analyzing the relevant provisions of the Criminal Code, rulings from the Constitutional Court and the Supreme Court of the Russian Federation, academic literature, and judicial practice, the author arrives at the following conclusions. Murder committed in connection with kidnapping, robbery, extortion, banditry, rape, or violent sexual acts – as outlined in the aforementioned subparagraphs – is a form of intentional homicide in which a causal and mutually dependent relationship exists between the murder and the accompanying crime. In such cases, the act of murder is driven by the commission of one of the specified crimes. Murder associated with these other offenses does not fall under the exception listed in Part 1 of Article 17 of the Criminal Code of RF, which relates to the legal concept of concurrence of crimes (i.e., committing two or more separate crimes). This is because in each of the qualifying scenarios under subparagraphs “b”, “z”, and “k” of Part 2, Article 105, the law establishes liability for a single, aggravated crime – namely, murder with a specific aggravating circumstance (i.e., its connection to one of the listed crimes) – rather than for multiple crimes. However, the article argues that when both the murder and the associated crime are committed, they should be qualified cumulatively. That is, legal qualification should involve both Part 2, Article 105 and the relevant article corresponding to the accompanying offense: Articles 126 (Kidnapping), 131 (Rape), 132 (Violent Sexual Acts), 162 (Robbery), 163 (Extortion), or 209 (Banditry) of the Criminal Code of RF.

**Keywords:** murder; concurrence of crimes; kidnapping; robbery; extortion; banditry; rape; violent sexual acts; qualification; Articles 105, 126, 131, 132, 162, 163, 209 of the Criminal Code of the Russian Federation

**Conflict of interest.** The Author declares no conflict of interest.

**For citation:** Kraev D. Yu. One Plus One Equals Two, or Reconsidering the Qualification of Murder and Its Associated Crime. *Siberian Law Review*. 2025;22(1):112-127. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-1-112-127>. EDN: <https://elibrary.ru/ooamhr> (In Russ.)

*Тот, кто сеет семена убийства и боли, не пожнет радость и любовь.*

Пифагор

### ВВЕДЕНИЕ

Одной из главных заповедей, данных Богом, является «Не убий».

Исследователи отмечают, что первые упоминания об убийстве содержатся в договорах князей Олега и Игоря с греками

911 и 945 гг. (ответственность за убийство устанавливалась и в последующих крупных отечественных правовых актах: Русской Правде, Судебнике 1497 г., Судебнике 1550 г., Соборном уложении 1649 г., Воинских артикулах 1715 г., Уложении

© Kraev D. Yu., 2025

о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., Уголовном уложении 1903 г., уголовных кодексах РСФСР 1922, 1926 и 1960 гг. и др.) [1, с. 4–49].

Убийство уголовно наказуемо в большинстве современных государств англосаксонской (США, Великобритания, Канада, Австралия и др.), романо-германской (Франция, Германия, Италия и т. д.), а также иных правовых систем<sup>1</sup>.

В соответствии со ст. 6 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.<sup>2</sup> право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека, и никто не может быть произвольно лишен жизни.

Согласно Конституции Российской Федерации каждый имеет право на жизнь (ст. 20), человек, его права, свободы являются высшей ценностью (ст. 2).

Нередко убийства совершаются наряду с другими тяжкими и особо тяжкими преступлениями, и Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) в пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 предусматривает повышенное наказание за убийство, сопряженное с похищением человека, с разбоем, вымогательством или бандитизмом, с изнасилованием или насильственными действиями сексуального характера.

### **СОПРЯЖЕННОСТЬ УБИЙСТВА С ИНЫМИ ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ И СОВОКУПНОСТЬ ПРЕСТУПЛЕНИЙ (ч. 1 ст. 17 УК РФ)**

В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 г. № 1 «О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)»<sup>3</sup> установлено:

– что под убийством, сопряженным с изнасилованием или насильственными действиями сексуального характера, следует понимать убийство в процессе совершения указанных преступлений или с целью их сокрытия, а также совершенное, например, по мотивам мести за оказанное сопротивление при совершении этих преступлений (п. 13);

– как сопряженное с разбоем, вымогательством или бандитизмом следует квалифицировать убийство в процессе совершения указанных преступлений (п. 11);

– при квалификации действий виновного по п. «в» ч. 2 ст. 105 УК РФ по признаку «убийство, сопряженное с похищением человека» следует иметь в виду, что по смыслу закона ответственность по данному пункту ч. 2 ст. 105 УК РФ наступает не только за умышленное причинение смерти самому похищенному, но и за убийство других лиц, совершенное виновным в связи с похищением человека (п. 7).

Разъяснение в п. 7 указанного Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации (далее – Пленума ВС РФ) о совершении убийства *в связи* с похищением человека, как убедительно обосновывает А. Н. Попов, означает мотив (цель) и период времени, когда может быть совершено преступление относительно иного обстоятельства, и дает основание полагать, что убийство не только похищенного, но и иных лиц может быть совершено или *до* похищения (например, с целью облегчить его совершение), или *в процессе* похищения человека (например, с целью устранения препятствий), или *после* него (с целью его сокрытия, или по мотиву мести за оказанное сопротивление,

<sup>1</sup> Подробнее см.: Аустова Л. С., Краев Д. Ю. Уголовное право зарубежных стран : учеб. пособие. 2-е изд. СПб. : С.-Петерб. юрид. ин-т (филиал) Ун-та прокуратуры Рос. Федерации, 2020. 131 с.

<sup>2</sup> *Международный пакт о гражданских и политических правах* : принят 16 дек. 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленар. заседании Генер. Ассамблеи ООН. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> *О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)* : Постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 27 янв. 1999 г. № 1 (ред. от 3 марта 2015 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

или по иным мотивам), но обязательно в связи с преступлением, предусмотренным ст. 126 УК РФ<sup>4</sup>.

По точному замечанию Г. А. Есакова, квалифицирующий признак сопряженности убийства с иными преступлениями в целом охватывает убийство в связи с совершением другого преступления, то есть до, в процессе или после его совершения, но всегда по мотивам (целям), связанным с его совершением [2, с. 26]. Замысел законодателя состоит в том, чтобы усилить ответственность в случаях, когда убийство вызывается совершением другого преступления<sup>5</sup>.

Действительно, сопряженность убийства с преступлениями, указанными в пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ, характеризуется обязательной субъективной зависимостью умышенного лишения жизни другого человека от совершения изнасилования, разбоя, вымогательства и т. д. Лицо умышенно причиняет смерть в первую очередь не ради самого убийства, а *в связи* с совершением сопряженных с ним преступлений: не будь у виновного желания совершить разбой, вымогательство, изнасилование и др., убийства, очевидно, не произошло бы. Установление такой субъективной связи между убийством и сопряженными с ним преступлениями является необходимым условием квалификации содеянного по пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ. Отсутствие подобной связи исключает данную правовую оценку.

Совершение убийства и преступлений, с которыми оно сопряжено, требует квалификации по совокупности пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ и ст.ст. 126, 131, 132, 162, 163, 209 УК РФ соответ-

ственно. Аргументацию данной позиции, которая уже излагалась нами<sup>6</sup>, повторять не будем, дополнительно отметим следующее.

Согласно действующей редакции ч. 1 ст. 17 УК РФ совокупностью преступлений признается «совершение двух или более преступлений, ни за одно из которых лицо не было осуждено, за исключением случаев, когда совершение двух или более преступлений предусмотрено статьями Особенной части настоящего Кодекса в качестве обстоятельства, влекущего более строгое наказание». Указанная норма содержит общее правило и исключение из него. *Общее правило* заключается в том, что совокупность преступлений – это совершение двух или более преступлений, ни за одно из которых лицо не было осуждено. *Исключением* из общего правила о совокупности преступлений являются случаи, когда совершение двух или более преступлений предусмотрено статьями Особенной части УК РФ в качестве обстоятельства, влекущего более строгое наказание.

Подход об отнесении сопряженных убийств к указанному *исключению* из совокупности преступлений не может быть признан состоятельным (как и утверждение о том, что термин «сопряженность» «можно истолковать и как обстоятельство, указывающее на включение дополнительного признака в состав убийства, и как синоним слова “совокупность”» [3, с. 47]) по следующим соображениям.

До внесения Федеральным законом от 21 июля 2004 г. № 73-ФЗ<sup>7</sup> изменений в ч. 1 ст. 17 УК РФ совокупностью преступлений признавалось «совершение

<sup>4</sup> Энциклопедия уголовного права : [в 35 т. / отв. ред. В. Б. Малинин]. СПб. : Изд. проф. Малинина. – МИЭП при МПА ЕврАзЭС, 2013. Т. 13: Преступления против жизни и здоровья / [С. В. Бородин и др.]. С. 297.

<sup>5</sup> Там же. С. 299.

<sup>6</sup> Краев Д. Основной вопрос квалификации убийств, сопряженных с иными преступлениями (пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ) // Уголовное право. 2011. № 4. С. 29–34.

<sup>7</sup> О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации : Федер. закон от 21 июля 2004 г. № 73-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

двух или более преступлений, ни за одно из которых лицо не было осуждено». Теперь формулировка ч. 1 ст. 17 УК РФ дополнена словами «за исключением случаев, когда совершение двух или более преступлений предусмотрено статьями Особенной части настоящего Кодекса в качестве обстоятельства, влекущего более строгое наказание», а Постановление Пленума ВС РФ от 3 апреля 2008 г. № 4 «О внесении изменения в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 1 “О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)”»<sup>8</sup> гласит: «в соответствии с положениями ч. 1 ст. 17 УК РФ убийство двух и более лиц, совершенное одновременно или в разное время, не образует совокупности преступлений и подлежит квалификации по пункту “а” ч. 2 ст. 105 УК РФ, а при наличии к тому оснований также и по другим пунктам части 2 данной статьи, при условии, что ни за одно из этих убийств виновный ранее не был осужден».

Внося 3 апреля 2008 г. указанные изменения в свое Постановление от 27 января 1999 г. № 1 «О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)» и указав, что к исключению из совокупности преступлений, предусмотренному ч. 1 ст. 17 УК РФ, относится совершение убийства двух или более лиц (п. «а» ч. 2 ст. 105 УК РФ), Пленум ВС РФ не отнес сопряженность убийства с иными преступлениями к случаям, когда совершение двух или более преступлений предусмотрено статьями Особенной части УК РФ в качестве обстоятельства, влекущего более строгое наказание, и не изменил правил квалификации такого убийства (пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ) по совокупности с сопряженными с ним преступле-

ниями (ст.ст. 126, 131, 132, 162, 163, 209 УК РФ).

До внесения 21 июля 2004 г. изменений в ч. 1 ст. 17 УК РФ большинство криминалистов было согласно с подобной квалификацией, исходя из того, что сопряженное убийство не является законодательно учтенной совокупностью преступлений [4, с. 134, 181, 196–198; 5, с. 73, 110, 124; 6, с. 330, 702–703, 854, 859, 877]. Однако некоторые уважаемые ученые и до изменений, внесенных 21 июля 2004 г., придерживались противоположной позиции<sup>9</sup>, считая, что такое убийство является составным преступлением, а его квалификация по совокупности с сопряженными посягательствами влечет уголовную ответственность виновного лица дважды за совершение одного преступления, хотя в санкции ч. 2 ст. 105 УК РФ совершение иного преступления при убийстве уже учтено.

После корректировки 21 июля 2004 г. ч. 1 ст. 17 УК РФ мнение правоведов по квалификации подобного рода посягательств не стало единым, возникло еще больше сомнений в правильности правовой оценки таких убийств по совокупности преступлений. В научном мире наметилось два основных подхода к решению данной проблемы: одни исследователи полагают, что здесь все же необходимо вменение пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 и ст.ст. 126, 131, 132, 162, 163, 209 УК РФ [7, с. 27; 8, с. 32–37]; другие считают, что достаточно квалификации только по ч. 2 ст. 105 УК РФ [9, с. 115–125]<sup>10</sup>, поскольку действующая редакция ч. 1 ст. 17 УК РФ подтвердила, что убийство, сопряженное с иными преступлениями, является законодательно учтенной совокупностью преступлений.

<sup>8</sup> Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2008. № 6.

<sup>9</sup> Иногамова-Хегай Л. В. Конкуренция уголовно-правовых норм при квалификации преступлений : учеб. пособие. М. : ИНФРА-М, 2002. С. 23.

<sup>10</sup> См., напр.: *Предеин П. Ю.* Составные и сложные преступления: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2013. С. 10–11, 24 ; *Корнеева А. В.* Теория квалификации преступлений : учеб. пособие. М. : Проспект, 2023. С. 109.

Высказывалось также мнение, что квалификация убийства, сопряженного с другими преступлениями, различна в зависимости от результатов сравнения санкций в целом, включая дополнительные наказания, которые не могут сопоставляться с лишением свободы и исполняются самостоятельно (без учета смертной казни и пожизненного лишения свободы ввиду ограниченности их применения). Так, Е. Г. Веселов считает, что полностью охватываются ч. 2 ст. 105 УК РФ преступления, предусмотренные чч. 1 и 2 ст. 126, ст.ст. 131 и 132 УК РФ; убийство же при отягчающих обстоятельствах (ч. 2 ст. 105 УК) и преступления, предусмотренные ч. 3 ст. 126, ст.ст. 162, 163, ст. 209 УК РФ, надлежит квалифицировать по совокупности [10, с. 19].

Некоторые авторы, исходя из анализа санкций за квалифицированное убийство и сопряженные с ним иные посягательства, заключают, что составы преступлений, указанных в пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ, соединены с основным составом убийства в единое составное преступление, скреплены одним общим действием – насилем<sup>11</sup>.

Данное суждение не бесспорно. Во-первых, не всегда сопряженные с убийством преступления связаны с насилем (например, бандитизм может быть и без насилия). Во-вторых, зачастую убийство и сопряженное с ним посягательство не соединены в одно целое, а насилем состоит из двух самостоятельных действий<sup>12</sup> (например, при убийстве с целью скрыть насильственные действия сексуального характера совершаются два акта насилия: первый – как способ насильственных действий сексуального характера, второй – как часть умышленного причинения смерти).

Основные составы составных преступлений складываются из двух или более деяний, каждое из которых само по себе предусматривается УК РФ в качестве самостоятельного преступления. Например, у разбоя, то есть нападения в целях хищения чужого имущества, совершенного с применением насилия, опасного для жизни или здоровья, либо с угрозой применения такого насилия (ч. 1 ст. 162 УК РФ), несколько объектов посягательства – отношения собственности и здоровье (жизнь) потерпевшего. Открытое хищение чужого имущества без применения насилия либо угрозы его применения образует состав грабежа (ч. 1 ст. 161 УК РФ), а умышленное причинение легкого (средней тяжести) вреда здоровью, являющееся насилем, опасным для жизни или здоровья, – состав преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 115 (ч. 1 ст. 112) УК РФ. Указанные деяния, объединенные законодателем в ч. 1 ст. 162 УК РФ, вместе представляют собой одно составное преступление – разбой.

В связи с этим Пленум ВС РФ в Постановлении от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое»<sup>13</sup> специально разъяснил, что применение насилия при разбойном нападении, в результате которого потерпевшему умышленно причинен легкий или средней тяжести вред здоровью, охватывается составом разбоя и дополнительной квалификации по ст. 115 или ст. 112 УК РФ не требует. В этих случаях содеянное квалифицируется по ч. 1 ст. 162 УК РФ, если отсутствуют отягчающие обстоятельства, предусмотренные ч. 2 или 3 этой статьи (п. 21).

Однако указанное в пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ убийство, сопряженное

<sup>11</sup> Иногамова-Хегай Л. В. Указ. соч. С. 143.

<sup>12</sup> Салева Н. Н. Убийство, сопряженное с иными преступлениями: проблемы квалификации и уголовной ответственности : дис. ...канд. юрид. наук. Омск, 2006. С. 75–76.

<sup>13</sup> О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое : Постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 27 дек. 2002 г. № 29 (ред. от 15 дек. 2022 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

с другими посягательствами, не является составным преступлением, поскольку сопряженность свидетельствует только о типичных взаимосвязях убийства с иными преступлениями и не охватывает признаков таких посягательств (хотя, как допускал В. Н. Кудрявцев, квалификация преступлений по совокупности возможна даже при совпадении одного или нескольких признаков двух составов преступлений [11, с. 255]).

Убийство, сопряженное с иными преступлениями (пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ), не является составным преступлением и не относится к исключению, указанному в ч. 1 ст. 17 УК РФ, поскольку законодательно учтенная совокупность преступлений предполагает совершение двух или более преступлений; в каждом же из составов сопряженных убийств, предусмотренных пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ, установлена ответственность не за несколько преступлений – убийство и похищение человека, разбой, вымогательство, бандитизм, изнасилование или насильственные действия сексуального характера, – а только за одно преступление – убийство с особой характеристикой, то есть убийство, отягченное связью с соответствующим преступлением (и именно за эту связь и следует повышенное наказание по ч. 2 ст. 105 УК РФ).

С помощью математического инструментария на примере убийства, сопряженного с изнасилованием (п. «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ), это можно представить так:

$$\begin{aligned} & \text{Убийство, сопряженное с изнасилованием} \\ & \quad (\text{п. «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ}) \neq \\ & \quad \neq \text{Убийство (ст. 105 УК РФ)} + \\ & \quad + \text{Изнасилование (ст. 131 УК РФ)}; \end{aligned}$$
$$\begin{aligned} & \text{Убийство, сопряженное с изнасилованием} = \\ & \quad = \text{Убийство, отягченное связью} \\ & \quad \quad \text{с изнасилованием,} \end{aligned}$$

где, согласно правилам русского языка, «сопряженное с изнасилованием» – это причастный оборот, отвечающий на вопрос «какое?» и обозначающий признак, свойство, качество предмета, к которому он относится (в данном случае таким предметом является «Убийство»).

**СОВОКУПНОСТЬ  
ТЕРРОРИСТИЧЕСКОГО АКТА  
И СОПРЯЖЕННОГО С НИМ УГОНА  
СУДНА ВОЗДУШНОГО  
ИЛИ ВОДНОГО ТРАНСПОРТА  
ЛИБО ПОДВИЖНОГО  
ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО СОСТАВА**

Свидетельство тому, что термин «сопряженное» может иметь значение не «+», а «*отягченное связью*», – появление 11 лет назад в УК РФ состава угона судна воздушного или водного транспорта либо подвижного железнодорожного состава, сопряженного с совершением террористического акта (ч. 4 ст. 211 УК РФ). Вводя Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 130-ФЗ<sup>14</sup> в ст. 211 УК РФ (предусматривавшую до этого максимальное наказание до 15 лет лишения свободы по ч. 3) новую ч. 4 и закрепив в ней самый квалифицированный состав сопряженности такого угона с терактом, вряд ли нормотворец вложил в понятие «сопряженный» значение «+», а не «*отягченный связью*», так как в противном случае, прибавив к наказанию до 15 лет лишения свободы (по ч. 3 ст. 211 УК РФ) наказание за террористический акт и предусмотрев в итоге в ч. 4 ст. 211 УК РФ аналогичное самому квалифицированному теракту наказание (по ч. 3 ст. 205 УК РФ это тоже «лишение свободы на срок от 15 до 20 лет с ограничением свободы на срок от 1 года до 2 лет или пожизненное лишение свободы»), законодатель тем самым «выбросил» бы наказание до 15 лет лишения свободы, как будто помимо

<sup>14</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон от 5 мая 2014 г. № 130-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

террористического акта другого особо тяжкого преступления – угона судна воздушного или водного транспорта либо подвижного железнодорожного состава – при их сопряженности вообще не совершается. Значит, данный угон потому и признается самым квалифицированным по ч. 4 ст. 211 УК РФ, поскольку совершается в связи с терактом, а не включает его в себя.

Есть мнение, что в соответствии с ч. 1 ст. 17 УК РФ действия виновных, совершивших угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава, сопряженный с террористическим актом, полностью охватываются ч. 4 ст. 211 УК РФ и квалификации по совокупности со ст. 205 УК РФ не требуют (в качестве дополнительного аргумента в пользу такой квалификации приводится сравнительный анализ санкций ч. 4 ст. 211 УК РФ и ч. 3 ст. 205 УК РФ, которые абсолютно идентичны). Однако последний довод, на наш взгляд, является контраргументом предложенной правовой оценки только по ч. 4 ст. 211 УК РФ без вменения ст. 205 УК РФ: поскольку санкции рассматриваемых преступлений совпадают, уже необходима квалификация по их совокупности, иначе останется безнаказанным либо факт угона (захвата), либо теракт (одно преступление как бы поглотит другое).

Угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава, сопряженный с совершением террористического акта, тоже не относится к указанному в ч. 1 ст. 17 УК РФ исключению из совокупности преступлений. Законодательно учтенная совокупность преступлений, повторимся, подразумевает совершение двух или бо-

лее преступлений, а в ч. 4 ст. 211 УК РФ при формулировании такого квалифицирующего признака угона, как «сопряженный с совершением террористического акта», речь идет об ответственности не за несколько преступлений – угон и террористический акт, с которым такой угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава сопряжен, – а только за одно преступление – угон с особой характеристикой, то есть угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава, отягченный связью с террористическим актом (и именно за эту связь и следует повышенное наказание по ч. 4 ст. 211 УК РФ).

С помощью математического инструментария это можно представить так:

$$\begin{aligned} & \text{Угон, сопряженный с совершением} \\ & \text{теракта (ч. 4 ст. 211 УК РФ)} \neq \\ & \neq \text{Угон (ст. 211 УК РФ)} + \\ & + \text{Теракт (ст. 205 УК РФ)}; \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} & \text{Угон, сопряженный} \\ & \text{с совершением теракта} = \\ & = \text{Угон, отягченный связью с терактом,} \end{aligned}$$

где, в соответствии с правилами русского языка, «сопряженный с совершением теракта» – это причастный оборот, отвечающий на вопрос «какой?» и обозначающий признак, свойство, качество предмета, к которому относится (здесь таким предметом является «Угон»)¹⁵.

Это еще раз подтверждает, что категория сопряженности в ст.ст. 105, 211 УК РФ означает не «+», а «отягченный связью», и следовательно:

– при совершении похищения человека, разбоя, вымогательства, бандитизма,

<sup>15</sup> Краев Д. Ю. Некоторые вопросы квалификации угона судна воздушного или водного транспорта либо подвижного железнодорожного состава (статья 211 Уголовного кодекса Российской Федерации) // Сибирское юридическое обозрение. 2020. Т. 17, № 3. С. 367–376. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2020-17-3-367-376>

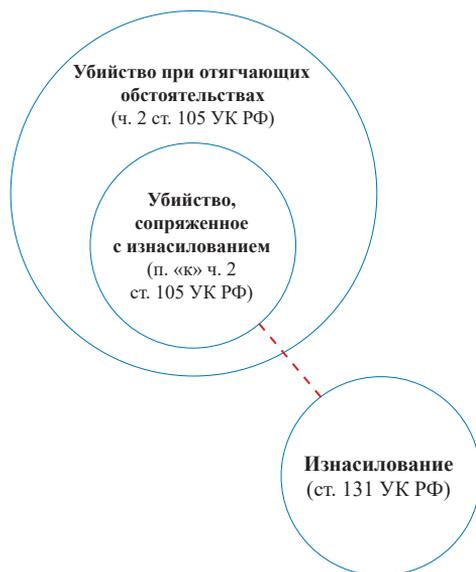
изнасилования или насильственных действий сексуального характера и сопряженного с ними убийства требуется квалификация по совокупности ст.ст. 126, 131, 132, 162, 163, 209 УК РФ и пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ;

– в случае совершения угона судна воздушного или водного транспорта либо подвижного железнодорожного состава и сопряженного с ним террористического акта необходимо, кроме ч. 4 ст. 211 УК РФ, дополнительно вменять ст. 205 УК РФ.

Сторонники отнесения сопряженных убийств к исключению из совокупности преступлений (ч. 1 ст. 17 УК РФ) ссылаются на то, что санкция ч. 2 ст. 105 УК РФ строже санкций любой из частей ст.ст. 126, 131, 132, 162, 163, 209 УК РФ; в отношении же угона судна воздушного или водного транспорта либо подвижного железнодорожного состава, сопряженного с террористическим актом, такая ссылка невозможна, ведь санкции ч. 4 ст. 211 и ч. 3 ст. 205 УК РФ – одинаковые (а в ч. 4 ст. 211, как и в пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ, использован один термин сопряженности).

### **УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ОЦЕНКА УБИЙСТВА И ПРЕСТУПЛЕНИЯ, С КОТОРЫМ ОНО СОПРЯЖЕНО**

Соотношение понятий «Убийство, сопряженное с изнасилованием» (п. «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ), «Изнасилование» (ст. 131 УК РФ) и «Убийство при отягчающих обстоятельствах» (ч. 2 ст. 105 УК РФ) с помощью круговых схем (кругов Эйлера) можно изобразить только так, как показано на рисунке (иное невозможно, поскольку противоречит учению формальной логики о соотношении между объемами понятий<sup>16</sup>).



*Рис.* Соотношение понятий «Убийство, сопряженное с изнасилованием» (п. «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ), «Изнасилование» (ст. 131 УК РФ) и «Убийство при отягчающих обстоятельствах» (ч. 2 ст. 105 УК РФ)

На рисунке пунктиром дополнительно обозначена связь убийства с иным преступлением (в данном случае изнасилованием), характерная для сопряженности умышленного причинения смерти с другими посягательствами. Отчетливо видно, что состав преступления, предусмотренного ст. 131 УК РФ, находится за пределами состава убийства, сопряженного с изнасилованием (п. «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ). Следовательно, изнасилование должно подлежать самостоятельной уголовно-правовой оценке по ст. 131 УК РФ.

Примечательно, что никто из правоведов не отрицает, что убийство, сопряженное с иными преступлениями, например с изнасилованием, может осуществляться, в частности, с целью облегчить совершение

<sup>16</sup> См., напр.: Гетманова А. Д. Логика для юристов : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 032700 – Юриспруденция (ГСЭ.Р.00 – нац.-регион. (вуз.) компонент). 3-е изд., испр. М. : Омега-Л, 2006. С. 52–55 ; Тер-Акопов А. А. Юридическая логика : учеб. пособие. М. : Омега-Л, 2002. С. 34–37 ; и др.

последних. В этом случае, по логике авторов, относящих конструкции сопряженных убийств к указанному в ч. 1 ст. 17 УК РФ исключению из совокупности преступлений, законодатель предусмотрел одинаковое наказание за убийство с целью облегчить совершение другого преступления (п. «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ), даже если последнее не было совершено, и за уже совершенное изнасилование и сопряженное с ним убийство, то есть между одним преступлением (убийством), отягченным целью упростить совершение другого преступления, и двумя уже совершенными преступлениями (убийством и изнасилованием) поставил знак равенства, тем более что они даже предусмотрены одним п. «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ. Конечно, это не так.

Действительно, если бы законодателем в пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ был вложен смысл учтенной совокупности, то возникла бы и другая вопиющая несправедливость. Сопряженное с такими опасными преступлениями, как похищение человека, разбой или вымогательство (максимальное наказание до 15 лет лишения свободы), бандитизм (максимальное наказание до 20 лет лишения свободы), изнасилование либо насильственные действия сексуального характера (максимальное наказание – пожизненное лишение свободы!), убийство, допустим, в процессе их совершения с целью облегчить последнее квалифицировалось бы по одной ст. 105 УК РФ. Но умышленное лишение жизни потерпевшего, сопряженное с иными менее опасными преступлениями, например, с нарушением неприкосновенности жилища (максимальное наказание до 3 лет лишения свободы), тоже в процессе его совершения с целью облегчить последнее квалифицировалось бы по совокупности преступлений (п. «к» ч. 2 ст. 105 и ст. 139 УК РФ). Безусловно, это нелогично, как и то, что по данной логике приравнены, например, умышленное причинение смерти другому человеку «из корыстных

побуждений» (п. «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ) и сопряженное с разбоем убийство, совершенное тоже из корыстных побуждений, но дополнительно еще с нападением в целях хищения чужого имущества с применением насилия, опасного для жизни или здоровья потерпевшего (ст. 162 УК РФ).

Та же явная алогичность уголовно-правовой оценки содеянного (исходя из неподдерживаемой нами позиции по квалификации убийства и преступления, с которым оно сопряжено, только по пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ) будет иметь место в случаях совершения:

а) убийства из хулиганских побуждений (при отсутствии в действиях виновного указанных в ст. 213 УК РФ признаков хулиганства), то есть одного предусмотренного п. «и» ч. 2 ст. 105 УК РФ преступления, которое по степени общественной опасности приравнивалось бы к характеризующему тоже отрицательными корыстными побуждениями к умышленному лишению жизни потерпевшего, но еще и с вымогательством (наказываемым по ч. 3 ст. 163 УК РФ лишением свободы на срок до 15 лет), если их квалифицировать только по п. «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ;

б) убийства и бандитизма, с которым оно сопряжено, поскольку при их юридической оценке лишь по п. «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ может быть назначено наказание от 8 до 10 лет лишения свободы, тогда как за тот же бандитизм без умышленного причинения смерти другому человеку назначается не менее 10 лет лишения свободы по ч. 1 ст. 209 УК РФ и не менее 12 лет лишения свободы по ч. 3 ст. 209 УК РФ;

в) изнасилования (ст. 131 УК РФ) с убийством в целях скрыть его совершение и умышленного лишения жизни потерпевшего с целью скрыть, например кражу, когда последние будут квалифицироваться по совокупности преступлений (п. «к» ч. 2 ст. 105 и ч. 4 ст. 158 УК РФ) и влечь наказание в виде лишения свободы на срок до 25 лет, а изнасилование

и убийство при правовой оценке только по п. «к» ч 2 ст. 105 УК РФ повлекут за собой до 20 лет лишения свободы;

г) бандитизма с умышленным причинением тяжкого вреда здоровью, повлекшим по неосторожности смерть потерпевшего, квалифицируемых по совокупности преступлений (ст. 209 и ч. 4 ст. 111 УК РФ), и бандитизма наряду с более опасным преступлением – умышленным причинением смерти жертве (ст. 209 и ст. 105 УК РФ) – при их юридической оценке только по п. «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ как одного преступления;

д) изнасилования малолетней лицом, имеющим судимость за ранее совершенное преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего (с санкцией по ч. 5 ст. 131 УК РФ в виде лишения свободы на срок от 15 до 20 лет), и совершения тем же субъектом изнасилования этой же потерпевшей и сопряженного с ним убийства, наказываемых по п. «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ лишением свободы на срок от 8 до 20 лет (при том, что ч. 5 ст. 131 УК РФ, как и ч. 2 ст. 105 УК РФ, предусматривает самое суровое из числа применяемых в стране видов наказания – пожизненное лишение свободы);

е) умышленного лишения жизни другого человека и бандитизма, который сам по себе наказывается лишением свободы на срок до 20 лет (ч. 3 ст. 209 УК РФ), а также убийства и изнасилования (насильственных действий сексуального характера), караемых по ч. 5 ст. 131 и ч. 5 ст. 132 УК РФ вплоть до пожизненного лишения свободы, и т. д.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что законодатель в пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ при формулировании составов сопряженных убийств закрепляет ответственность за убийство с особой

характеристикой (связью с иными преступлениями), но никак не за убийство и сопряженное с ним иное преступление, иными словами, не за два преступления (тем более не за три, четыре и т. д., если умышленное причинение смерти потерпевшему было сопряжено, например, и с разбоем, и с вымогательством, и с бандитизмом, поскольку в таком случае неверность квалификации только по п. «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ еще более очевидна).

При совершении сопряженных убийств (пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ) умышленное лишение жизни потерпевшего, как видится, производно от разбоя, вымогательства, бандитизма, похищения человека, изнасилования, насильственных действий сексуального характера, то есть обусловлено их совершением. Оценка же содеянного лишь по пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ без дополнительного вменения ст.ст. 126, 131, 132, 162, 163, 209 УК РФ игнорирует производность убийства, его обусловленность (преступления только против жизни пусть и при отягчающих обстоятельствах) указанными преступлениями против собственности, общественной безопасности, свободы, половой неприкосновенности и половой свободы личности.

Кроме того, предлагаемое признание умышленного причинения смерти другому человеку и иных посягательств, с которыми оно сопряжено, учтенной совокупностью преступлений с последующей квалификацией их лишь по пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ неизбежно влечет следующие, уже отчасти затронутые нами, сложности применения закона.

1. С учетом того, что суды в исключительно редких случаях применяют наказание в виде пожизненного лишения свободы<sup>17</sup>, квалификация убийства,

<sup>17</sup> Так, по данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, в числе осужденных по ч. 2 ст. 105 УК РФ к пожизненному лишению свободы были приговорены в 2019 г. 35 человек из 1306 (около 2,7 %), в 2020 г. – 34 человека из 987 (около 3,4 %), в 2021 г. – 28 человек из 1073 (около 2,6 %), в 2022 г. – 39 человек из 1090 (около 3,6 %), в 2023 г. – 33 человека из 1225 (около 2,7 %). См.: Основные статистические показатели состояния судимости в России за 2019–2023 годы // Судеб. департамент при Верхов. Суде Рос. Федерации. 2024. URL: <http://www.sdep.ru> (дата обращения: 26.12.2024).

сопряженного, например, с разбоем в особо крупном размере, только по п. «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ будет влечь наказание в виде лишения свободы до 20 лет, а за совершенные кражи в том же особо крупном размере (п. «б» ч. 4 ст. 158 УК РФ) и умышленное лишение жизни потерпевшего с целью облегчить совершение последней (п. «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ) возможно назначение наказания по совокупности преступлений в виде лишения свободы на срок до 25 лет (хотя кража менее опасное преступление, чем разбой). И даже простое убийство (ч. 1 ст. 105 УК РФ) с последующей кражей в особо крупном размере (п. «б» ч. 4 ст. 158 УК РФ) может повлечь более строгое наказание по совокупности преступлений (ст. 69 УК РФ).

2. В частях 1, 2 и 3 ст. 209 УК РФ ответственность дифференцируется в зависимости от формы бандитизма. При квалификации умышленного причинения смерти другому человеку, сопряженного с бандитизмом, только по п. «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ не учитывается форма совершения бандитизма (а например, создание банды – более опасное деяние, чем участие в ней), что, соответственно, влечет нарушение принципа справедливости.

3. Правовая оценка убийства и иных преступлений, с которыми оно сопряжено, лишь по ч. 2 ст. 105 УК РФ не учитывает квалифицирующих признаков последних. В научной литературе предлагается юридическая оценка убийства и сопряженных с ним изнасилования, похищения человека и других посягательств, совершенных при отягчающих обстоятельствах, отсутствующих в ч. 2 ст. 105 УК РФ, по совокупности преступлений<sup>18</sup>. По этой логике, если квалифицирующие признаки сопряженных с убийством посягательств предусмотрены ч. 2 ст. 105 УК РФ, то совокупность преступлений исключается. Вместе с тем нельзя ставить знак равен-

ства между одинаковыми квалифицирующими признаками разных преступлений, ведь они отражают специфику только того преступления, ответственность за которое усиливают. Так, и похищение человека, и убийство предусматривают в качестве отягчающего обстоятельства их совершенные «из корыстных побуждений» (п. «з» ч. 2 ст. 126 и п. «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ), однако правовая оценка убийства в ходе совершенного из корыстных побуждений похищения человека по пп. «в», «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ будет, по сути, неверной<sup>19</sup>: здесь умышленное причинение смерти другому человеку будет осуществляться, скорее всего, не по корыстным мотивам, а с целью скрыть похищение человека или облегчить его совершение.

4. Квалификация разбоя, вымогательства, бандитизма, похищения человека, изнасилования, насильственных действий сексуального характера и сопряженного с ними умышленного причинения смерти другому человеку только по пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ не сможет учесть различия стадий совершения убийства и тех преступлений, с которыми оно сопряжено. По мнению Е. Г. Веселова, если разбой, изнасилование или другое сопряженное преступление было завершено, а убийство прервано на стадии покушения, то содеянное требует квалификации по совокупности, так как в противном случае остается без должной правовой оценки факт совершения лицом оконченного преступления [10, с. 19]. Учитывая отмеченную выше редкость применения судами наказания в виде пожизненного лишения свободы, такой подход вызывает возражения, поскольку тогда, например, оконченное изнасилование и сопряженное с ним оконченное убийство при юридической оценке их только по п. «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ будут влечь меньшее наказание (до 20 лет лишения свободы), чем квалифицируемые

<sup>18</sup> Иногамова-Хегай Л. В. Указ. соч. С. 146.

<sup>19</sup> Салева Н. Н. Указ. соч. С. 76.

по совокупности преступлений оконченное изнасилование и сопряженное с ним неоконченное убийство (или неоконченное изнасилование и сопряженное с ним оконченное убийство), за которые возможно назначение наказания в виде лишения свободы на срок до 25 лет.

На необходимость квалификации убийства и преступлений, с которыми оно сопряжено, по совокупности пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ со ст.ст. 126, 131, 132, 162, 163, 209 УК РФ обращается внимание в разъяснениях всех действующих Постановлений Пленума ВС РФ, касающихся исследуемых вопросов: от 17 января 1997 г. № 1 «О практике применения судами законодательства об ответственности за бандитизм» (п. 13); от 27 января 1999 г. № 1 (ред. от 3 марта 2015 г.) «О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)» (пп. 7, 11, 13); от 27 декабря 2002 г. № 29 (ред. от 15 декабря 2022 г.) «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» (п. 14.1); от 4 декабря 2014 г. № 16 «О судебной практике по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности» (п. 2); от 17 декабря 2015 г. № 56 «О судебной практике по делам о вымогательстве (статья 163 Уголовного кодекса Российской Федерации)» (п. 9)<sup>20</sup>. Несмотря на то что первые три указанных Постановления были приняты до 21 июля 2004 г., действие их положений не отменялось Пленумом ВС РФ и после издания Федерального закона от 21 июля 2004 г. № 73-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации».

Более того, принимая новые Постановления от 4 декабря 2014 г. № 16 «О судебной практике по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности» и от 17 декабря 2015 г. № 56 «О судебной практике по делам о вымогательстве (статья 163 Уголовного кодекса Российской Федерации)», а также внося 3 апреля 2008 г. и 3 марта 2015 г. в Постановление от 27 января 1999 г. № 1 «О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)» изменения, касающиеся соответствия отдельных предписаний последней статье 17 УК РФ, Пленум ВС РФ не посчитал нужным менять правило квалификации убийства и посягательств, с которыми оно сопряжено, по совокупности пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ и ст.ст. 126, 131, 132, 162, 163, 209 УК РФ.

Конституционный Суд Российской Федерации со своей стороны неоднократно признавал указанное правило квалификации полностью соответствующим Конституции РФ<sup>21</sup>.

Необходимость подобной квалификации, помимо вышеизложенного, подтверждают также:

1) история развития отечественного уголовного законодательства, уже более 30 лет (даже еще в период действия Уголовного кодекса РСФСР 1960 г.) твердо стоящего на позициях юридической оценки убийства и посягательств, с которым оно сопряжено (в том числе бандитизма), по совокупности преступлений;

2) то, что ст.ст. 126, 131, 132, 162, 163, 209 УК РФ умышленное причинение

<sup>20</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> См., напр.: *Определение* Конституц. Суда Рос. Федерации от 21 апр. 2011 г. № 578-О-О ; *Определение* Конституц. Суда Рос. Федерации от 17 нояб. 2011 г. № 1569-О-О/2011 ; *Определение* Конституц. Суда Рос. Федерации от 25 янв. 2012 г. № 165-О-О ; *Определение* Конституц. Суда Рос. Федерации от 22 марта 2012 г. № 438-О-О/2012 ; *Определение* Конституц. Суда Рос. Федерации от 24 сент. 2012 г. № 1663-О/2012 ; *Определение* Конституц. Суда Рос. Федерации от 24 сент. 2012 г. № 1666-О ; *Определение* Конституц. Суда Рос. Федерации от 18 июля 2017 г. № 1496-О ; *Определение* Конституц. Суда Рос. Федерации от 30 июня 2020 г. № 1384-О ; *Определение* Конституц. Суда Рос. Федерации от 29 сент. 2020 г. № 2028-О ; *Определение* Конституц. Суда Рос. Федерации от 28 сент. 2023 г. № 2674-О ; *Определение* Конституц. Суда Рос. Федерации от 30 янв. 2024 г. № 219-О ; и др. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

смерти другому человеку не охватывается: убийство не является квалифицирующим признаком разбоя, вымогательства, бандитизма, похищения человека, изнасилования, насильственных действий сексуального характера (в отличие, например, от террористического акта, захвата заложника и диверсии, повлекших умышленное причинение смерти человеку (п. «б» ч. 3 ст. 205, ч. 4 ст. 206, п. «б» ч. 3 ст. 281 УК РФ))<sup>22</sup>. Так, в частности, в п. 13 Постановления Пленума ВС РФ от 17 января 1997 г. № 1 «О практике применения судами законодательства об ответственности за бандитизм» прямо указывается, что «ст. 209 УК РФ, устанавливающая ответственность за создание банды, руководство и участие в ней или в совершаемых ею нападениях, не предусматривает ответственность за совершение членами банды в процессе нападения преступных действий, образующих самостоятельные составы преступлений, в связи с чем в этих случаях следует руководствоваться положениями ст. 17 УК РФ, согласно которым при совокупности преступлений лицо несет ответственность за каждое преступление по соответствующей статье или части статьи УК РФ»;

3) результаты интервьюирования одного из разработчиков действующего уголовного закона, который пояснил,

что создателями УК РФ в 1996 г. в понятие «сопряженное убийство» не вкладывался смысл учтенной совокупности преступлений, а предполагалась квалификация по совокупности умышленного лишения жизни потерпевшего и посягательств, с которыми оно сопряжено, иначе составы сопряженных убийств не были бы включены в ч. 2 ст. 105 УК РФ;

4) судебная практика<sup>23</sup>.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании вышеизложенного, приходим к выводу о том, что убийство, сопряженное с похищением человека, с разбоем, вымогательством или бандитизмом, с изнасилованием или насильственными действиями сексуального характера (пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ) – это вид умышленного причинения смерти другому человеку, при котором между похищением человека, разбоем, вымогательством, бандитизмом, изнасилованием, насильственными действиями сексуального характера и умышленным лишением жизни жертвы существует взаимная связь, характеризующаяся обусловленностью последнего совершением указанных преступлений.

Убийство, сопряженное с иными преступлениями (пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ), не относится к исключению,

<sup>22</sup> Вот почему в Постановлениях Пленума ВС РФ от 17 января 1997 г. № 1, от 27 января 1999 г. № 1, от 27 декабря 2002 г. № 29, от 4 декабря 2014 г. № 16, от 17 декабря 2015 г. № 56 закреплено правило квалификации убийств и преступлений, с которыми оно сопряжено, по совокупности пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ со ст.ст. 126, 131, 132, 162, 163, 209 УК РФ, а в п. 9 Постановления Пленума ВС РФ от 9 февраля 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности» указывается, что «в случае, если террористический акт повлек умышленное причинение смерти человеку (либо двум и более лицам), содеянное охватывается пунктом “б” части 3 статьи 205 УК РФ и дополнительной квалификации по статье 105 УК РФ не требует». (Доступ из СПС «КонсультантПлюс».)

<sup>23</sup> См., напр.: *Постановление* Президиума Верхов. Суда Рос. Федерации от 27 октября 2004 г. № 661п04; *Определение* № 201-О10-28 // Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2011 г. : утв. Президиумом Верхов. Суда Рос. Федерации 1 июня 2011 г.; *Определение* № 45-АПУ18-19 // Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2018) : утв. Президиумом Верхов. Суда Рос. Федерации 26 дек. 2018 г. (ред. от 1 июня 2022 г.) ; *Определение* № 82-УД21-12-А2 // Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2021) : утв. Президиумом Верхов. Суда Рос. Федерации 16 февр. 2022 г. ; *Определение* Верхов. Суда Рос. Федерации от 5 апр. 2022 г. № 81-УД22-6-А5 ; *Апелляционное* определение Второго апелляц. суда общ. юрисдикции от 23 окт. 2023 г. № 55-532/2023 ; *Кассационное* определение Четвертого кассац. суда общ. юрисдикции от 1 окт. 2024 г. № 77-2562/2024. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

указанному в ч. 1 ст. 17 УК РФ, поскольку законодательно учтенная совокупность преступлений предполагает совершение двух или более преступлений; в каждом же из составов сопряженных убийств, предусмотренных пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ, установлена ответственность не за несколько преступлений – убийство и похищение человека, разбой, вымогательство, бандитизм, изнасилование или насильственные действия сексуального характера, – а только

за одно преступление – убийство с особой характеристикой, то есть убийство, отягченное связью с соответствующим преступлением (и именно за эту связь и следует повышенное наказание по ч. 2 ст. 105 УК РФ).

Поэтому совершение убийства и преступления, с которым оно сопряжено, требует квалификации по совокупности пп. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ и ст.ст. 126, 131, 132, 162, 163, 209 УК РФ соответственно.

### Список литературы

1. Лопашенко Н. А. Исследование убийств: закон, доктрина, судебная практика : моногр. М. : Юрлитинформ, 2018. 654 с.
2. Есаков Г. А. Квалификация убийства, сопряженного с иными преступлениями, или *Cuiusvis hominis est errare* (и законодатель не исключение) // Российский судья. 2004. № 12. С. 20–26.
3. Третьяков К. В. Убийство, сопряженное с совершением другого преступления: единичное преступление или множественность? // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2014. № 2. С. 45–51.
4. Бородин С. В. Преступления против жизни. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. 465 с.
5. Кондрашова Т. В. Проблемы уголовной ответственности за преступления против жизни, здоровья, половой свободы и половой неприкосновенности : моногр. Екатеринбург : Гуманит. ун-т, 2000. 347 с.
6. Попов А. Н. Убийства при отягчающих обстоятельствах. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. 896 с.
7. Бабичев А. Г. Убийство и другие смежные преступления и деяния, связанные с посягательством на жизнь человека (вопросы разграничения при квалификации преступлений и правомерных деяний) / под науч. ред. Б. В. Сидорова. Казань : Центр инновац. технологий, 2016. 343 с.
8. Яни П. С. Неопределенность уголовного закона порождает неразрешимые проблемы правоприменения // Законность. 2020. № 6 (1028). С. 32–37.
9. Сидорова Е. З., Иванова А. Л. О некоторых проблемах множественности преступлений в российском уголовном праве // Российский юридический журнал. 2021. № 2 (137). С. 115–125. DOI: [https://doi.org/10.34076/20713797\\_2021\\_2\\_115](https://doi.org/10.34076/20713797_2021_2_115)
10. Веселов Е. Г. Еще раз о квалификации «сопряженного» убийства // Российский следователь. 2005. № 9. С. 18–20.
11. Кудрявцев В. Н. Общая теория квалификации преступлений. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристь, 2007. 301 с.

### References

1. Lopashenko N. A. *The Study of Murders: Law, Doctrine, Judicial Practice*. Moscow: Yurлитinform Publ.; 2018. 654 p. (In Russ.)
2. Esakov G. A. Qualification of Murder Associated with Other Crimes, or *Cuiusvis hominis est errare* (and the Legislator Is No Exception). *Russian Judge*. 2004;12:20-26. (In Russ.)
3. Tretyakov K. V. Murder Combined With Another Crime: Is It Single or Plural? *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*. 2014;2:45-51. (In Russ.)
4. Borodin S. V. *Crimes Against Life*. St. Petersburg: Yuridicheskii tsentr Press Publ.; 2003. 465 p. (In Russ.)
5. Kondrashova T. V. *Issues of Criminal Liability for Crimes Against Life, Health, Sexual Freedom, and Sexual Integrity*. Yekaterinburg: Humanities University Publ.; 2000. 347 p. (In Russ.)
6. Popov A. N. *Homicides Under Aggravating Circumstances*. St. Petersburg: Yuridicheskii tsentr Press Publ.; 2003. 896 p. (In Russ.)
7. Babichev A. G. *Murder and Other Related Crimes and Acts Involving Encroachment on Human Life (Issues of Distinguishing Criminal Acts from Lawful Acts in Qualification)*. Kazan: Center for Innovative Technologies Publ.; 2016. 343 p. (In Russ.)
8. Yani P. S. Uncertainty of a Criminal Law Generates Insolvable Problems of Law Enforcement. *Zakonnost*. 2020;6:32-37. (In Russ.)

9. Sidorova E. Z., Ivanova A. L. On Some Problems of a Multiplicity of Crimes in the Russian Criminal Law. *Russian Juridical Journal*. 2021;2:115-125. DOI: [https://doi.org/10.34076/20713797\\_2021\\_2\\_115](https://doi.org/10.34076/20713797_2021_2_115) (In Russ.)

10. Veselov E. G. Once Again on the Qualification of “Associated” Murder. *Russian Investigator*. 2005;9:18-20. (In Russ.)

11. Kudryavtsev V. N. *General Theory of Crime Qualification*. 2<sup>nd</sup> ed. Moscow: Yurist” Publ.; 2007. 301 p. (In Russ.)

#### **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ**

**Денис Юрьевич Краев**, профессор кафедры уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации (Литейный пр., 44, Санкт-Петербург, 191104, Российская Федерация), кандидат юридических наук, доцент; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7213-1817>; e-mail: [k.d1979@yandex.ru](mailto:k.d1979@yandex.ru)

#### **ABOUT THE AUTHOR**

**Denis Yu. Kraev**, Professor of the Department of Criminal Law, Criminology and Penitentiary Law at the St. Petersburg Law Institute (Branch) of the University of Prosecutor’s Office of the Russian Federation (44 Liteiny pr., Saint Petersburg, 191104, Russian Federation), Candidate of Legal Sciences, Associate Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7213-1817>; e-mail: [k.d1979@yandex.ru](mailto:k.d1979@yandex.ru)

Поступила | Received  
27.12.2024

Поступила после рецензирования  
и доработки | Revised  
03.02.2025

Принята к публикации | Accepted  
05.02.2025

УДК 343.9:004  
DOI: 10.19073/2658-7602-2025-22-1-128-146  
EDN: OORWKV



*Оригинальная научная статья*

## Стратегия борьбы с киберпреступностью: должное и сущее

**П. А. Скобликов** 

*Институт государства и права Российской академии наук, Москва, Российская Федерация*

✉ [skoblikov@list.ru](mailto:skoblikov@list.ru)

**Аннотация.** Автор привлекает внимание к тому, что в силу ряда причин правоохранительные органы не нацелены на своевременное и полное выявление преступлений, совершаемых с использованием информационно-коммуникационных технологий и в сфере компьютерной информации. Поступившие заявления о таких преступлениях зачастую не отрабатываются по горячим следам, нередко они рассматриваются по существу лишь через значительное время после приема, причем лицами, не имеющими необходимых навыков и умений, криминалистического обеспечения, оперативно-разыскных и процессуальных полномочий. Если потерпевшим не причинен материальный ущерб либо этот ущерб относительно небольшой, то, как правило, по надуманным основаниям выносятся постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. В статье высказывается и обосновывается гипотеза о том, что фактическая преступность данного вида во много раз больше регистрируемой, а значит, субъекты уголовной политики не имеют правильного представления об обстановке в исследуемом направлении борьбы с преступностью. Подчеркивается, что в ситуации информационного дефицита невозможно принимать обоснованные управленческие решения о наиболее оптимальной расстановке имеющихся сил и средств, о потребности и масштабе их усиления, об имеющихся проблемах в организации работы и ее правовом обеспечении, об эффективных путях решения таких проблем. Сложившееся положение объясняется тем, что необходимые постулаты не закреплены в уголовно-политических документах и не воплощаются в реальной уголовной политике. Последняя настраивает правоохранителей на то, что регистрируемая преступность должна отражать пусть и сильно искаженную, но терпимую криминологическую ситуацию, а не ту неблагоприятную, которая имеет место в действительности. Автор обосновывает главные тезисы успешной борьбы с киберпреступлениями, которые должны быть закреплены концептуально и проводиться в жизнь.

**Ключевые слова:** информационно-коммуникационные технологии; киберпреступность; киберпреступления; стратегия борьбы с преступностью; уголовная политика; взаимодействие правоохранителей с потерпевшим; раскрытие преступлений по горячим следам; цифровая криминалистика; оперативно-розыскная деятельность; латентная преступность; отказ в возбуждении уголовного дела; участковый уполномоченный полиции

**Конфликт интересов.** Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

**Для цитирования:** Скобликов П. А. Стратегия борьбы с киберпреступностью: должное и сущее // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 1. С. 128–146. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-1-128-146>. EDN: <https://elibrary.ru/oorwkv>

Original scientific article

## Cybercrime Strategy: The Ideal vs. the Reality

P. A. Skoblikov 

Institute of State and Law of The Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

✉ skoblikov@list.ru

**Abstract.** The author draws attention to the fact that, for various reasons, law enforcement agencies are not sufficiently focused on the timely and thorough detection of crimes committed using information and communication technologies or within the sphere of computer data. Reports of such crimes are often not pursued immediately, and in many cases are only addressed long after being filed – typically by personnel who lack the necessary skills, forensic tools, operational-search capacities, and procedural authority. If the victim has not suffered material damage or if the damage is relatively minor, refusals to initiate criminal proceedings are often issued on questionable grounds. The article presents and substantiates the hypothesis that the actual scale of cybercrime is many times greater than what is officially recorded. As a result, the stakeholders in criminal policy lack an accurate understanding of the situation in this area of crime control. The author emphasizes that in the face of such an information deficit, it is impossible to make informed managerial decisions regarding the optimal allocation of existing resources, the need for and extent of reinforcement, existing organizational and legal shortcomings, or effective strategies for improvement. This problematic situation is rooted in the fact that essential principles are neither established in criminal-policy documents nor reflected in real-world criminal policy. Current policy encourages law enforcement to present a distorted but tolerable picture of criminological conditions, rather than confront the unfavorable realities on the ground. The article concludes by articulating key principles for an effective cybercrime strategy – principles that must be formally outlined at the conceptual level and consistently implemented in practice.

**Keywords:** information and communication technologies; cybercrime; cyber offenses; crime control strategy; criminal policy; interaction between law enforcement and victims; hot pursuit crime detection; digital forensics; operational and investigative activities; latent crime; refusal to initiate criminal proceedings; district police commissioner

**Conflict of interest.** The Author declares no conflict of interest.

**For citation:** Skoblikov P. A. Cybercrime Strategy: The Ideal vs. the Reality. *Siberian Law Review*. 2025;22(1):128-146. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-1-128-146>. EDN: <https://elibrary.ru/oorwkv> (In Russ.)

### ВВЕДЕНИЕ

На рубеже 2022–2023 гг. в Министерстве внутренних дел Российской Федерации и подчиненных ему подразделениях произошли некоторые существенные организационно-штатные изменения, осуществлена корректировка компетенций. Ключевое преобразование предопределено изданием Указа Президента Россий-

ской Федерации от 30 сентября 2022 г. № 688<sup>1</sup>, согласно которому в структуре центрального аппарата МВД России появилось Управление по организации борьбы с противоправным использованием информационно-коммуникационных технологий (далее – Управление, УБК), которое отнесено к подразделениям полиции. Было разработано и принято Положение

<sup>1</sup> О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации : Указ Президента Рос. Федерации от 30 сент. 2022 г. № 688. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

об этом Управлении<sup>2</sup>. В соответствии с ним Управление выполняет функции головного подразделения МВД России в области борьбы с преступлениями, совершенными с использованием или в сфере информационно-коммуникационных технологий, а также противодействия распространению противоправной информации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Управление по организации борьбы с противоправным использованием информационно-коммуникационных технологий МВД России и подразделения по борьбе с противоправным использованием информационно-коммуникационных технологий территориальных органов МВД России на региональном уровне созданы за счет штатной численности ликвидируемого Управления «К»<sup>3</sup> Бюро специальных технических мероприятий и соответствующих подразделений на местах<sup>4</sup>.

УБК МВД России должно обеспечивать и осуществлять в пределах компетенции функции своего министерства *по разработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области организации противодействия противоправным деяниям, совершаемым с использованием (либо в сфере) информационно-коммуникационных технологий*. В функции УБК МВД России входит не только осуществление оперативно-разыскной деятельности в полном объеме, мониторинг и анализ оперативной обстановки, разработка мер

по оперативному реагированию на ее изменение и многое другое, но также *подготовка проектов стратегических решений по вопросам его деятельности*.

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»<sup>5</sup> установил следующие целевые показатели и задачи, выполнение которых характеризует достижение национальной цели по цифровой трансформации государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы: «...создание системы эффективного противодействия преступлениям, совершаемым с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, и снижения ущерба от их совершения» (подп. «к» п. 8). Причем процитированное положение – единственное в данном указе (всего им предусмотрено до 100 целевых показателей и задач), имеющее непосредственное отношение к вопросам борьбы с преступностью.

26 сентября 2024 г. председатель Комитета Государственной Думы по информационной политике, информационным технологиям и связи А. Е. Хинштейн в своем телеграм-канале написал, что главными задачами, стоящими перед возглавляемым им Комитетом в период осенней сессии, «является борьба с киберпреступностью и ужесточение ответственности за утечку персональных данных»<sup>6</sup>.

Всё изложенное подчеркивает повышенную актуальность и сложность

<sup>2</sup> Об утверждении Положения об Управлении по организации борьбы с противоправным использованием информационно-коммуникационных технологий Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 29 дек. 2022 г. № 1110. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Управление «К» создавалась по решению Министра внутренних дел, в структуру центрального аппарата МВД России не входило, то есть имело более низкий статус, нежели УБК МВД России, а также имело меньший объем функций и задач по сравнению с УБК МВД России.

<sup>4</sup> См., напр.: О внесении изменений в приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России : приказ М-ва внутр. дел Рос. Федерации от 31 окт. 2022 г. № 812. Документ опубликован не был.

<sup>5</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Александр Хинштейн : телеграм-канал. 2024. URL: <https://t.me/Hinshtein/7830> (дата обращения: 17.10.2024).

избранной нами темы и побуждает представить некоторые итоги наших изысканий, высказать ряд соображений относительно стратегии деятельности новой службы, образованной в МВД России, да и в целом уголовной политики государства по вопросам борьбы с правонарушениями, совершаемыми с использованием или в сфере информационно-коммуникационных технологий. При этом автор не стремится к освещению всего диапазона темы, а намерен сконцентрироваться на тех ее аспектах, которые не раскрыты или неудовлетворительно представлены в иных исследованиях.

### **1. КАКОВ МАСШТАБ КИБЕРПРЕСТУПНОСТИ<sup>7</sup> И ОТДЕЛЬНЫХ ЕЕ ВИДОВ? АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ НЕКОТОРЫХ СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ И СОПОСТАВЛЕНИЕ С УГОЛОВНОЙ СТАТИСТИКОЙ**

В 2024 году всего в России зарегистрировано 746 365 преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации (киберпреступлений), что почти на 13,1 % больше, чем за аналогичный период предыдущего года, и на 43 % больше по сравнению с 2022 г. Характерно также, что такой масштабный рост наблюдается на фоне общего снижения регистрируемой преступности.

В общем числе зарегистрированных преступлений удельный вес киберпреступлений увеличился до 40 %. Больше

половины анализируемых преступлений (48,2 %) относится к категориям тяжких и особо тяжких (369,3 тыс.; + 7,8%), четыре из пяти (84,8 %) совершается с использованием сети Интернет (649,1 тыс.; + 23,2 %), а почти половина (45,2 %) совершена с помощью средств мобильной связи (346 тыс.; + 14,3 %)<sup>8</sup>.

В структуре преступности рассматриваемого вида преобладают мошенничества (ст.ст. 159, 159.3, 159.6 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ)), их доля составляет практически половину – 49,7 %; кражи (ст. 158 УК РФ) с долей в 14,4 %; преступления в сфере компьютерной информации (ст.ст. 272, 273 УК РФ) с долей в 13,8 %<sup>9</sup>.

*Столь значительная доля тяжких и особо тяжких преступлений указывает на высокую латентность интересующих нас преступлений.* Какова она? Чтобы получить представление об этом, обратимся к теме так называемых телефонных мошенничеств. Ее изучение в свете поставленной нами задачи представляется перспективным по нескольким причинам. Во-первых, потому что мошенничества, как указано выше, – самые распространенные деяния в структуре регистрируемой киберпреступности. Во-вторых, по теме телефонных мошенничеств опубликовано немало социологических исследований, дающих удобный материал для криминологического анализа. В-третьих, применительно к телефонным мошенничествам гражданам проще понять, что они стали объектами преступных посягательств, даже если злоумышленнику не удалось

<sup>7</sup> Под киберпреступностью нами понимается совокупность уголовно наказуемых деяний, совершаемых с использованием цифровых устройств и (или) в телекоммуникационных сетях (прежде всего, в сети Интернет). Соответственно, киберпреступление – одно из таких деяний.

<sup>8</sup> *Состояние* преступности в России за январь–декабрь 2024 года // Офиц. сайт М-ва внутр. дел Рос. Федерации. 2025. URL: <https://media.mvd.ru/files/application/9209203> (дата обращения: 24.01.2025).

<sup>9</sup> В этом абзаце расчет долей произведен автором, исходя из опубликованных Главным информационным центром (ГИАЦ) МВД России количественных данных. Так, всего в России в 2024 г. зарегистрировано 380 344 мошенничества с использованием информационно-коммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации. Из них преступлений, предусмотренных ст. 159 УК РФ – 379 762, предусмотренных ст. 159.3 УК РФ – 273, и ст. 159.6 УК РФ – 309. См.: *Состояние* преступности в России за январь–декабрь 2024 года ...

реализовать свой замысел в полной мере (в ходе общения со злоумышленниками они могут задавать проверочные вопросы, сопоставлять информацию и т. д.), поэтому результаты их опросов более достоверные<sup>10</sup>. В-четвертых, в подобных случаях выше вероятность того, что потерпевшие обратятся в правоохранительные органы. В-пятых, телефонные мошенничества более доступны для исследования методом включенного наблюдения, который дает возможность выявить значимые подробности, ускользающие при иных подходах к исследованию.

15 февраля 2024 г. информационное агентство ТАСС опубликовало результаты опроса, осуществленного социологическим агентством «Вебер» по проекту АНО «Диалог Регионы». Опрос проводился 8 февраля 2024 г. в сети Интернет методом River Sampling среди 1300 россиян старше 18 лет. Выяснилось, что 88 % опрошенных когда-либо получали звонки или смс от телефонных мошенников, 21 % (то есть каждый пятый) – попался на уловки телефонных мошенников, а 10 % опрошенных в результате таких махинаций теряли денежные средства<sup>11</sup>. В какой период произошли данные события – не сообщается. Будем исходить из того, что период не превышает 10 лет,

потому что именно в это время получило широкое распространение использование россиянами интернет-банков и банковских приложений для мобильных телефонов, портала Госуслуг и других электронных сервисов, что серьезно облегчает задачу кибермошенникам. Помимо этого, надо учесть, что более отдаленные события люди зачастую забывают или, по крайней мере, не могут быстро вспомнить. И наконец, за пределами выбранного нами периода многие опрошенные являлись несовершеннолетними и в силу возраста не могли стать объектами мошеннических атак либо не располагали финансовыми активами.

Если экстраполировать приведенные результаты на всё взрослое население России<sup>12</sup>, то можно прийти к следующему выводу: за последние годы объектами атак телефонных мошенников стали около 105 млн россиян. При этом количество таких атак многократно превосходит указанное число россиян, поскольку атаки в отношении одного и того же человека происходят не один раз в 10 лет, а много чаще, вплоть до нескольких раз в неделю. Так, по результатам проведенного SuperJob<sup>13</sup> опроса (эти результаты опубликованы на портале РБК<sup>14</sup> и продублированы на иных интернет-ресурсах),

<sup>10</sup> Поясним эту мысль путем сравнения с иными противоправными деяниями в рассматриваемой сфере. Допустим, персональный компьютер или смартфон гражданина был атакован преступниками посредством такой уловки, как помещение в электронное письмо или сообщение из мессенджера каким-то образом замаскированного приглашения пройти по интернет-ссылке, посмотреть фото и т. д. В случае, если пользователь гаджета воспользуется приглашением, на его устройство загрузится вредоносная программа, нацеленная на хищение персональных данных, паролей и другой информации. Однако большинство граждан не проявляют интереса или проявляют осмотрительность, не загружая вредоносную программу. В каждом таком случае имеет место незаконченное покушение на преступление, но граждане об этом не знают либо предполагают, но не уверены, и в правоохранительные органы о произошедшем не сообщают.

<sup>11</sup> *Каждый пятый опрошенный россиянин становился жертвой телефонных мошенников* // ТАСС. 2024. URL: <https://tass.ru/obschestvo/19993285> (дата обращения: 21.10.2024).

<sup>12</sup> По данным Федеральной службы государственной статистики, взрослое население России на 1 января 2024 г. составило 119 305 000 чел. (84 711 500 чел. – трудоспособное население, 34 593 500 – лица старше трудоспособного возраста). См.: *Численность населения Российской Федерации по полу и возрасту* // Федер. служба гос. статистики. 2024. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13284> (дата обращения: 20.10.2024).

<sup>13</sup> Один из самых крупных в России IT-сервисов по поиску работы и подбору сотрудников. С 2005 г. на базе портала SuperJob создан исследовательский центр. Отдельное направление деятельности – социологические исследования в форме опросов экономически активного населения.

<sup>14</sup> РБК – РосБизнесКонсалтинг – российская медиагруппа.

подозрительные телефонные звонки от людей, похожих на мошенников, *регулярно* получают восемь из десяти россиян, причем 13 % респондентов сообщили, что получают такие звонки ежедневно, 20 % – несколько раз в неделю, а еще 23 % – несколько раз в месяц. В данном опросе приняли участие 1600 респондентов из 507 городов во всех федеральных округах страны. Опрос проходил 26–29 сентября 2021 г.<sup>15</sup>

В свете изложенного количество мошеннических атак посредством телефона сложно подсчитать даже приблизительно, но в любом случае это число за 10 предшествующих лет превысило миллиард и составляет, возможно, десятки или даже сотни миллиардов; по крайней мере, в течение года количество мошеннических атак такого рода может насчитывать от нескольких сотен миллионов до миллиарда и более.

Каждая подобная атака – неудавшееся покушение на мошенничество с использованием информационно-коммуникационных технологий, которое, как правило, не было доведено до конца по не зависящим от посягающего лица обстоятельствам<sup>16</sup>. Следовательно, виновные должны нести уголовную ответственность, даже если не смогли завладеть имуществом потерпевших и (или) причинить им имущественный вред (ч. 3 ст. 30 УК РФ). *В уголовной статистике подобные деяния должны отражаться наряду с оконченными преступлениями.*

Между тем уголовная статистика показывает кардинально иную картину. Согласно сведениям ГИАЦ МВД России, в 2023 г. в целом по стране выявлено и заре-

гистрировано чуть более 356 тыс. мошенничеств, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации. По сравнению с предыдущим годом рост составил + 38,2 % (то есть в 2022 г. зарегистрировано лишь 257,6 тыс. анализируемых мошенничеств)<sup>17</sup>. Данный результат приблизительно в тысячу раз меньше того количества деяний, на которое указывают социологические опросы, и это при том, что телефонные мошенничества, с одной стороны, и мошенничества, совершенные с использованием информационно-телекоммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации, с другой, соотносятся между собой как часть и целое (мошенники также атакуют своих потенциальных жертв через электронную почту, мессенджеры и другие каналы электронных коммуникаций). Иначе говоря, число зарегистрированных телефонных мошенничеств еще меньше приведенных статистических данных.

Но даже если абстрагироваться от покушений на телефонные мошенничества и принимать во внимание лишь оконченные преступления (в результате которых телефонным мошенникам удалось завладеть деньгами потерпевших), то социологические опросы дают основания ожидать отражения в уголовной статистике последнего десятилетия примерно 1,2 млн таких преступлений за год, но никак не около 100–200 тысяч. Таким образом, есть веские доводы предполагать крайне высокую степень латентности рассматриваемых преступлений – на несколько порядков больше зарегистрированных.

<sup>15</sup> *Каждый* шестой россиянин пострадал из-за телефонных мошенников // РБК. 2021. URL: [https://www.rbc.ru/technology\\_and\\_media/02/10/2021/6156e99a9a794778904993ed](https://www.rbc.ru/technology_and_media/02/10/2021/6156e99a9a794778904993ed) (дата обращения: 21.10.2024).

<sup>16</sup> Согласно результатам опроса, осуществленного 8 февраля 2024 г. социологическим агентством «Вебер», 81 % россиян прекращают разговор, если начинают подозревать, что с ними общаются телефонные мошенники. См.: *Каждый* пятый опрошенный россиянин становился жертвой телефонных мошенников ...

<sup>17</sup> *Состояние* преступности в Российской Федерации за январь–декабрь 2023 года // Офиц. сайт М-ва внутр. дел Рос. Федерации. 2024. URL: <https://media.mvd.ru/files/application/5095078> (дата обращения 21.10.2024).

## 2. НАСКОЛЬКО АКТУАЛНЫ ИЗМЕНЕНИЯ АНТИКРИМИНАЛЬНОГО И ИНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА?

У нас нет оснований считать, что для эффективного противодействия преступлениям, совершаемым с использованием информационно-коммуникационных технологий (киберпреступлениям), требуется разработка и принятие каких-либо специальных федеральных законов. По мере осуществления практической деятельности правоохранительными органами определенные проблемы, связанные с пробелами и противоречиями антикриминального законодательства, а также упускаемые возможности будут выявляться, что потребует периодического внесения точечных изменений в это законодательство.

Могут быть оправданными некоторые дополнения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее — УПК РФ). Например, в научной литературе обсуждается целесообразность включения в уголовный процесс принципиально нового следственного действия — онлайн-обиска. Суть данного мероприятия заключается в тайном внедрении в компьютер подозреваемого/обвиняемого специальной вирусной программы, которая затем передает следствию сведения о доступе к облачному хранилищу и операциях с ним в режиме текущего времени. В этом случае доказательства получают органом предварительного расследования в режиме онлайн, по аналогии с уже предусмотренным в ст. 186 УПК РФ контролем и записью переговоров [1, с. 120–121]. Возможно, если будет разработан и принят выверенный законопроект о соответствующем дополнении УПК РФ, это благоприятно скажется на ходе и результатах предварительного расследования

киберпреступлений, схема подготовки и совершения которых предполагает использование облачного хранилища.

Не исключается криминализация и пенализация некоторых новых или уже известных деяний, но только если для этого будут усматриваться достаточные основания. Фиксация совершаемых с использованием информационно-коммуникационных технологий деяний, способ осуществления которых отличается от ранее известных, но укладывается в его уголовно-правовое описание из той или иной статьи Особенной части действующего УК РФ, не является достаточным основанием криминализации (введения специальных норм) или пенализации, если вариативные деяния не отличаются от иных преступлений по характеру и степени общественной опасности и нет иных серьезных обстоятельств для модернизации законодательства<sup>18</sup>.

На состоявшемся 25 сентября 2024 г. заседании Общественного совета при МВД России глава министерства В. Колокольцев сообщил, что разработан законопроект, предусматривающий введение уголовной ответственности за передачу электронного средства платежа или предоставление к нему доступа иным лицам на возмездной основе<sup>19</sup>. Вероятно, речь идет о том, чтобы таким путем нарушить условия анонимности лиц, занимающихся выводением и обналичиванием похищенных денежных средств. В связи с этим полезно отметить, что *если уже существующие в какой-то сфере деятельности уголовно-правые запреты, обоснованность которых не ставится под сомнение, не исполняются, виновные лица не устанавливаются, не привлекаются к ответственности и не подвергаются*

<sup>18</sup> Похожая мысль уже высказывалась в юридической литературе, но в связи с частной проблемой и с другими акцентами [2, с. 57].

<sup>19</sup> Владимир Колокольцев принял участие в заседании Общественного совета при МВД России, на котором обсуждались вопросы противодействия киберпреступности // МВД Медиа. 2024. URL: <https://mvdmedia.ru/news/official/vladimir-kolokoltsev-prinyal-uchastie-v-zasedanii-obshchestvennogo-soveta-pri-mvd-rossii-nakotorom-/> (дата обращения: 22.10.2024).

*справедливым наказаниям, то введение новых запретов в этой сфере теряет практический смысл.*

Преступные схемы, применяемые в настоящем (установленные в ходе оперативно-разыскной деятельности и предварительного расследования) и прогнозируемые в будущем, при соответствующем анализе указывают на то, какие изменения целесообразно вносить в законодательство, регулирующее сферу информационных технологий, для минимизации преступных проявлений<sup>20</sup>.

*Однако назревшие изменения нельзя внести в законодательство раз и навсегда, потому что прогресс в развитии и внедрении в жизнь данных технологий идет (и будет идти) в высоком темпе; необходима планомерная законотворческая работа, исходящая из актуальных, достаточно полных и точных результатов правоохранительной деятельности.*

### 3. ГЛАВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И КЛЮЧЕВЫЕ МОМЕНТЫ

Главные проблемы в рассматриваемом направлении борьбы с преступностью видятся нам в неудовлетворительной организации работы (выдвижении второстепенных задач в качестве главных и игнорировании задач первостепенных, неудовлетворительной системе оценки результатов проведенной работы, плохо продуманной расстановке имеющихся сил и средств и т. д.), а также в недостаточном количестве и качестве сил и средств, привлекаемых для борьбы с киберпреступлениями (что требует адекватного расширения штатов, создания надлежащих стимулов для привлечения на работу людей, обладающих необходимой подготовкой и морально-деловыми качества-

ми, переподготовки имеющихся кадров, укрепления материально-технической базы, оснащения передовым криминалистическим оборудованием и т. п.).

*Ключевые моменты, которые, на наш взгляд, должны быть отражены в Концепции государственного противодействия преступлениям, совершаемым с использованием информационно-коммуникационных технологий (далее – Концепция), – это основные проблемы данной сферы и обусловленные ими первостепенные задачи, основные способы их решения.* Соответственно, одно из направлений реализации положений будущей Концепции после ее разработки и принятия – ревизия и корректировка действующих ведомственных и межведомственных правовых актов с учетом концептуальных положений.

### 4. ПЕРВОСТЕПЕННАЯ ЗАДАЧА

*Наипервейшей задачей в области борьбы с преступлениями, в основе которых лежит использование информационно-коммуникационных технологий, является максимально полное выявление и точная фиксация всех обнаруженных фактов такого рода.*

Особая важность названной задачи обусловлена тем, что успешное ее решение является неперенным условием выполнения иных задач, которые объективно стоят перед субъектами уголовной политики и правоохранительными органами в рассматриваемой области деятельности.

1. Полная и точная картина совершаемых киберпреступлений и правонарушений позволит получить правильное представление о том, какие требуются силы и средства для раскрытия, расследования и предупреждения таких деяний

<sup>20</sup> Наглядный пример – самозапрет на получение онлайн-кредитов и отправление денежных переводов. Подробнее см., напр.: *С 2025 года россияне смогут устанавливать самозапрет на выдачу кредитов: как он будет работать // Банки.ру. 2023. URL: <https://www.banki.ru/news/daytheme/?id=10980251> (дата обращения: 22.10.2024).* (Причем информативным является не только редакционный материал, но и комментарии пользователей.)

в стране в целом и в отдельных регионах в частности.

2. Полная и точная картина совершаемых киберпреступлений и правонарушений даст возможность проанализировать структуру данного вида преступности, вычленив узловые звенья и расставить имеющиеся силы и средства правоохранительных органов наилучшим образом, обеспечивающим наибольший эффект на выходе.

3. Подавляющее большинство киберпреступлений совершаются серийно; зачастую в течение только одного дня преступники предпринимают десятки подходов к различным лицам в поисках перспективной и податливой жертвы. Поэтому фиксация всех подобных фактов в оптимально структурированной базе данных позволит при помощи соответствующих компьютерных программ (или, как модно ныне выражаться, искусственного интеллекта) из отдельных фрагментов составить и прояснить используемые преступные схемы, свести воедино разрозненные улики, относящиеся к одной и той же группировке, проследить движение похищенных активов, с большей вероятностью установить и задержать причастных лиц, а в результате резко повысить реальную раскрываемость данных преступлений, более полно возмещать причиненный преступлениями вред.

4. В ходе расследования преступлений рассматриваемого вида зачастую становится понятно (даже если расследование не приводит к раскрытию), что многие преступники действуют на территории определенных стран, или перемещаясь по нескольким конкретным странам. Эта информация после обобщения позволит решить, с правоохранительными органами каких стран требуется наладить эффективное взаимодействие прежде всего, а также каким должно быть это

взаимодействие применительно к разным странам.

5. Полная и точная картина обращений пострадавших от противоправных деяний с использованием информационно-коммуникационных технологий, выявленных преступлений и правонарушений в данной области вкупе с результатами производства по соответствующим делам позволит объективно оценить адекватность действующего антикриминального законодательства (уголовного, уголовно-процессуального, оперативно-разыскного, уголовно-исполнительного и проч.), а равно ведомственного и межведомственного нормативного регулирования; затем при необходимости позволит обосновать инициативы о внесении назревших изменений.

## **5. ЗАДАЧИ БЫСТРОГО РЕАГИРОВАНИЯ НА КИБЕРПРЕСТУПЛЕНИЯ И ЭФФЕКТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ПОТЕРПЕВШИМИ**

К задаче максимально полного выявления и точной фиксации противоправных деяний, в основе которых лежит использование информационно-коммуникационных технологий, примыкает *задача оптимально быстрого реагирования на их совершение, с тем чтобы попытаться задержать причастных лиц по горячим следам, закрепить эти следы, пока они не «остыли»*. Такая же задача объективно стоит перед правоохранительными органами при организации борьбы с иными (назовем их классическими или традиционными) преступлениями<sup>21</sup>, но в рассматриваемом случае несколько новых обстоятельств повышают ее актуальность.

С одной стороны, преступники, совершающие свои деяния с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, значительно легче и быстрее могут уничтожить следы своих

<sup>21</sup> На эту тему проведено множество исследований и обоснованные в их рамках рекомендации давно стали аксиомой [3].

противоправных деяний, применяя соответствующие меры заблаговременно или постфактум: использовать методы шифрования и самоуничтожающиеся программы, маскировать IP-адреса, стереть состоявшуюся электронную переписку, удалить аккаунты, использованные в преступных схемах, сменить телефонные номера и IP-адреса [4], избавиться от скомпрометированных гаджетов, полностью и навсегда прекратить контакты с лицами, оказывающими им содействие втемную, и т. д. При этом, в отличие от ситуаций, складывающихся при совершении классических преступлений, в которых вся цепочка событий разворачивается офлайн, здесь для уничтожения улик преступнику не нужно приезжать на место преступления или присылать туда кого-то; как совершать преступления, так и уничтожать их следы он может и находясь за сотни и тысячи километров от своих жертв.

С другой стороны, при совершении рассматриваемых преступлений объективно возрастает значимость своевременного установления и поддержания оперативными работниками контактов с лицами, которые стали объектами атак со стороны мошенников и других преступников, действующих дистанционно, использующих в своих схемах информационно-телекоммуникационные технологии. Как показывает наше изучение, после первой попытки через несколько часов или дней в развитие своей схемы они могут совершать дополнительные действия, присылать потенциальной жертве новые сообщения, продолжать разыгрывать различные роли, вводить новых персонажей. Если же удалось установить контроль над жертвой и первоначальное преступление доведено до конца, то позже с новым сценарием, учитывающим опыт взаимодействия с жертвой, ее могут вновь атаковать, чтобы до конца исчерпать те имущественные активы, к которым у жертвы есть доступ. Помимо этого, жертву могут

побудить к оказанию содействия преступникам в иных преступных схемах (против иных лиц), требующих определенных действий офлайн (забрать и передать деньги, документы, технические устройства) и даже исполнения неких ролей перед новыми жертвами. Наконец, как показывает практика, внушаемые жертвы уже состоявшихся корыстных преступлений способны стать исполнителями политических акций, диверсий и других деяний в интересах враждебных России сил.

После совершения традиционных преступлений виновные, как правило, не заинтересованы в новых контактах со своими жертвами и, более того, стремятся их избегать; следствием такой тактики является то, что для совершения традиционных преступлений (карманных и квартирных краж, грабежей, изнасилований и проч.) профессиональные и серийные преступники выезжали и выезжают в другие районы, города, дабы свести к минимуму вероятность последующих встреч со своими жертвами. Однако грамотные сотрудники уголовного розыска всегда структурировали потерпевших от указанных преступлений о поведении при случайной встрече и опознании злоумышленника, оговаривали способы оперативной связи, чтобы при такой удаче установить личность и задержать подозреваемого.

Эта задача – достижения эффективного взаимодействия оперативных работников с потерпевшими – становится более сложной и более актуальной, когда граждане оказываются объектами атак преступников, действующих дистанционно. Если первую атаку своевременно не выявить, преступная деятельность против первоначального потерпевшего и с его участием, а также против новых жертв будет продолжаться и масштабироваться. Если же оперативные работники без промедления встретятся с человеком, который стал объектом преступного интереса, обсудят варианты новых активностей

злоумышленников против него, дадут эффективные рекомендации для действий при том или ином варианте, будут постоянно находиться на связи, то возникнет благоприятная ситуация не только для предупреждения новых преступлений, но и для ведения оперативной игры, проведения оперативных комбинаций. Посредством таких методов, используя азарт и стремление злоумышленников умножить противоправные доходы, можно побудить их совершить ошибки, раскрыться, а в итоге – установить личности и задержать виновных.

## **6. ПРАКТИКА РЕАГИРОВАНИЯ НА ЗАЯВЛЕНИЯ О КИБЕРПРЕСТУПЛЕНИЯХ. ВЫБОРОЧНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

*Какова же современная правоприменительная практика в части реагирования на заявления граждан, столкнувшихся с деяниями, совершаемыми с использованием информационно-коммуникационных технологий?* В какой мере обоснованные выше задачи решаются в деятельности правоохранительных органов?

Выборочное и углубленное исследование, проведенное нами в 2018–2024 гг., позволяет в качестве предварительного результата описать фактический порядок реагирования органов МВД России на обращения граждан, в отношении которых неизвестные лица при помощи информационно-коммуникационных технологий предприняли действия, содержащие признаки ряда преступлений.

Прежде чем описать обнаруженный порядок, целесообразно сделать несколько пояснений. Данное небольшое исследование проводилось путем опроса граждан, изучения предоставленных ими документов, а также посредством использования методов включенного наблюдения и правового эксперимента.

Во всех изученных случаях к пострадавшим гражданам по мобильной те-

лефонной связи, через мессенджеры или электронную почту обращались некие лица, которые располагали более или менее полным набором персональных данных о гражданах, выдавали себя за представителей различных финансовых или коммерческих организаций, должностных лиц государственных органов либо представлялись известными в той или иной сфере деятельности персонами. Далее разыгрывались различные сценарии, направленные на то, чтобы побудить граждан предоставить какие-то сведения о себе и организации, в которой работают, совершить какие-то действия финансового и иного характера и др.

Высока вероятность, что в каждом таком случае против граждан совершено и закончено преступление, предусмотренное ч. 2 ст. 272 УК РФ, – неправомерный доступ к охраняемой законом компьютерной информации, поскольку деяние повлекло копирование информации и совершено с корыстной целью (это может объяснить, каким образом неизвестные завладели персональными данными граждан), и (или) другое преступление, предусмотренное ст. 137 УК РФ «Нарушение неприкосновенности частной жизни». Кроме того, в большинстве указанных случаев усматриваются признаки покушения на мошенничество либо иные преступления, которые не были доведены до конца по не зависящим от посягающего лица обстоятельствам (ч. 3 ст. 30 УК РФ), а следовательно, виновные должны нести уголовную ответственность, даже если не причинили материальный ущерб потерпевшим.

Кто-то из потерпевших в изученных случаях обращался в правоохранительные органы, оформив соответствующее заявление на бумаге и отправив его традиционной почтой. Иные в целях быстроты доставки и рассмотрения отправляли свои заявления по электронной почте или через интернет-сайт

правоохранительного органа, заполнив там специальную форму. Граждане обращались с данными заявлениями к руководству разных уровней – МВД России, управлений (главных управлений) МВД России по соответствующему субъекту Российской Федерации, специализированного Управления «К» МВД России. Заявления имели различную степень проработанности, часть из них тщательно выверялась с помощью подготовленного юриста, имеющего опыт оперативно-следственной работы. Действия злоумышленников анализировались, им давалась правовая оценка. К заявлениям прилагались копии состоявшихся переписок, аудиофайлы с записью речи злоумышленников, справки от мобильного оператора и провайдера об имевших место соединениях (с кем, когда, по чьей инициативе) и т. д. В резолютивной части заявлений некоторые граждане формулировали ходатайства о проведении целесообразных и неотложных, с их точки зрения, проверочных и следственных действий, оперативно-разыскных мероприятий, об установлении иных потерпевших и сопоставлении полученных данных с теми, что изложены в заявлениях, и т. д.

## 7. НЕГАТИВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ

*Все обозначенные вариации обращений не влияли на конечный результат, он был единообразным: после прохождения длительной административной*

*процедуры (занимавшей несколько недель) все заявления поступали в отделы полиции по месту жительства подавших заявления граждан и поручались для рассмотрения участковым уполномоченным полиции. В свою очередь последние оформляли письменные объяснения граждан (которые в основном дублировали сведения, изложенные в заявлениях) либо справки о том, что с гражданами не удалось связаться, а затем по надуманным основаниям выносили постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. В отдельных случаях прокуроры в рамках надзора за соблюдением установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях отменяли постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и назначали дополнительную проверку. Однако такая проверка выражалась, как правило, лишь в отобрании от заявителей дополнительных объяснений, затем повторно выносились постановления об отказе в возбуждении уголовного дела; о вынесении таких повторных постановлений заявителями не извещались, их копии не получали<sup>22</sup>.*

Это закономерный результат, поскольку участковые уполномоченные полиции не имеют необходимых знаний, умений, инструментов, полномочий и времени для доследственной проверки и расследования преступлений, тем более таких сложных и высокотехнологичных.

Итак, *есть основания предполагать, что если в органы МВД России поступают*

<sup>22</sup> Довольно давно в правоприменительной практике сложилась система приемов и уловок правоохранителей, направленных на противодействие возбуждению тех уголовных дел, которые по каким-то причинам представляются нежелательными. Среди таких приемов: нерегистрация в установленном порядке принятого заявления о преступлении; нерасмотрение принятого и зарегистрированного заявления о преступлении в установленном процессуальном порядке; неведение в установленном порядке заявителя о принятом процессуальном решении (о направлении заявления по подследственности либо об отказе в возбуждении уголовного дела); ненаправление или направление с большим опозданием заявителю копии постановления об отказе в возбуждении уголовного дела (что препятствует подготовке заявителем мотивированной жалобы на принятое решение), согласно действующему закону такая копия должна быть направлена в течение 24 часов с момента вынесения соответствующего постановления, независимо от желания/нежелания заявителя. Подробнее см.: Скоблицов П. А. Противодействие правоохранителей возбуждению уголовных дел: система типичных приемов и уловок // Закон. 2016. № 7. С. 92–105.

заявления о преступлениях (либо покушениях на преступления), предусмотренных ст.ст. 137, 272, 159, 159.3, 159.6 УК РФ, совершенных с использованием информационно-коммуникационных технологий, которые не причинили потерпевшим существенного материального ущерба, то работа по их проверке с привлечением оперативных работников, следователей и экспертов-криминалистов не проводится, методы оперативно-разыскной деятельности и цифровой криминалистики не применяются, следы преступлений не фиксируются, предварительное расследование не осуществляется; априори выносятся постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

Описанная практика опасна не только тем, что происходит фактическое укрытие преступлений, а виновные получают возможность безнаказанно продолжать преступную деятельность (хотя это, конечно, главное). Нужно также указать на то, что участковые уполномоченные полиции отвлекаются от исполнения своих основных функций<sup>23</sup> и не оправдывают ожидания граждан на обслуживаемых участках, а также на то, что разъяснения прокуратуры<sup>24</sup> и обоснованные рекомендации специалистов<sup>25</sup> о том, кто и как должен расследовать киберпреступления, оказываются невостребованными – к следователям материалы попросту не попадают.

Не менее существенно то, что с высокой степенью вероятности заявители впредь не станут обращаться в правоохранительные органы за помощью, если вновь станут жертвами преступных атак, а кроме того, расскажут о своем негативном опыте родственникам и знакомым, которые сделают соответствующие выводы. Таким образом, латентность рассматриваемых преступлений будет возрастать, равно как растет безопасность и привлекательность преступной деятельности в сфере высоких технологий. А еще увеличивается отчуждение граждан от государства, недоверие первых ко второму.

#### **8. ПОКАЗАТЕЛЬНЫЙ ПРИМЕР ИЗ СОВРЕМЕННОЙ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ**

Для более полного раскрытия темы настоящей статьи было бы полезным сравнить практику рассмотрения заявлений граждан о покушении на мошенничество с использованием информационно-коммуникационных технологий и о неправомерном доступе к компьютерной информации в периоды до создания УБК МВД России (см. предыдущие разделы статьи) и после того, как это Управление и соответствующие подразделения территориальных органов МВД России на региональном уровне были сформированы и развернули свою работу в полном объеме. Для этого нами выявлен и приводится показательный пример.

<sup>23</sup> На условиях анонимности некоторые участковые уполномоченные полиции, проходящие службу в столичном регионе, пояснили нам, что в течение месяца им приходится проверять и разрешать несколько десятков заявлений о преступлениях, каждый раз вынося постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. И это отнюдь не только и не столько заявления о киберпреступлениях: подобным образом канализируются зарегистрированные сообщения о любых преступлениях, которые по тем или иным причинам неудобны лицам, осуществляющим или контролирующим уголовно-процессуальную деятельность. Исследование о мотивах таких решений ранее было представлено в юридической литературе. Подробнее см.: Скобликов П. А. Мотивы необоснованных и незаконных отказов в возбуждении уголовных дел // Уголовный процесс. 2013. № 4 (100). С. 68–75.

<sup>24</sup> См., напр.: Особенности расследования уголовных дел в сфере информационных технологий. Разъясняет аппарат прокуратуры области // Офиц. сайт Правительства Свердлов. обл. 2020. URL: [https://midural.ru/normative\\_documents/100615/100629/page2/document166027/](https://midural.ru/normative_documents/100615/100629/page2/document166027/) (дата обращения: 09.10.2024).

<sup>25</sup> Из-за ограничений по объему настоящей статьи мы не имеем возможности назвать все публикации такого рода (их насчитываются уже сотни), но для наглядности приведем несколько [5–9].

Субботним утром, 28 сентября 2024 г., на мобильный телефон гражданина П. поступил звонок с неизвестного ему номера с префиксом 918<sup>26</sup>. Звонивший обратился к П. по имени-отчеству, а сам представился Беловым А. В., работником АО «Мосэнергосбыт». Белов (будем называть его так) известил, что в доме по месту жительства П. производится бесплатная («по федеральной программе») замена действующих индивидуальных электросчетчиков на трехтарифные. Для этого необходимо выбрать подходящий день и время, чтобы принять работника Мосэнергосбыта. Затем Белов попросил записать номер электросчетчика, который будет доставлен и подключен<sup>27</sup>. После этого он сообщил, что будет оформлен договор на установку электросчетчика, огласил дату рождения П. (привел ее точно)<sup>28</sup>, и заявил, что, помимо имеющихся данных, гражданин должен указать свой СНИЛС. На вопрос «зачем?» Белов ответил, что новый счетчик будет оснащен сим-картой для автоматической передачи данных<sup>29</sup>, поэтому нужны дополнительные персональные данные.

П., являющийся пенсионером МВД России и имеющий опыт оперативной работы, затем спросил, принимает ли телефон, с которого позвонил Белов, входящие звонки. Белов ответил утвердительно и предложил проверить. П. перезвонил, услышал голос Белова, и они ненадолго продолжили разговор. П. сказал Белову, что приезжать на адрес не следует, сначала необходимо проверить достоверность поступившей от него информации. После этого завершил разговор. П. тут же выяснил, что, согласно открытым источникам, номер, с которого позвонил Белов, зарегистрирован не в столичном регионе, а в Краснодарском крае. Затем П. позвонил в контактный центр АО «Мосэнергосбыт». Оператор пояснил, что на адресе П. замена электросчетчиков не проводится. Также оператор сообщил, что П. не первый, кто получил звонки от лжеработников Мосэнергосбыта.

В тот же день П. подготовил заявление о преступлении и направил его через сайт МВД России в УБК. В заявлении описал приведенные выше факты и предположил,

<sup>26</sup> Вряд ли указанное время выбрано случайно. Если бы звонок поступил в будний день и в рабочее время, то высока вероятность, что трудоустроенный гражданин не отреагировал бы на звонок с незнакомого номера. Кроме того, в этот день и на следующий сотрудники правоохранительных органов отдыхают, на службе находятся лишь дежурные.

<sup>27</sup> Оглашение всех этих подробностей и концентрация внимания гражданина на них («запишите») призвана внушить потенциальной жертве, что действительно готовится замена электросчетчика, в то время как это лишь легенда, используемая для формирования доверия, выманивания конфиденциальной информации и побуждения жертвы к нужным мошеннику действиям.

<sup>28</sup> Демонстрация осведомленности о персональных данных жертвы также есть элемент подтверждения легенды мошенников по схеме, которая работает на психологическом уровне: «вот видите, мы знаем ваши персональные данные, мы ими правомерно обладаем, ведь у нас с вами юридически значимый договор, будет нормальным эти данные уточнить и расширить их объем».

<sup>29</sup> Здесь следует заметить, что действительно в столице в рамках программы, утвержденной Департаментом экономической политики и развития г. Москвы, АО «Мосэнергосбыт» с 2019 г. совместно с подрядной организацией проводит работы по созданию системы беспроводного сбора данных показаний приборов учета электроэнергии. Однако персональный обзвон граждан в связи с этим не проводится. АО «Мосэнергосбыт» за 1–2 дня до начала работ извещает жителей домов о предстоящих работах путем расклейки объявлений в подъездах и на информационных стендах. Работники имеют при себе фирменное удостоверение и копию письма АО «Мосэнергосбыт» о проведении работ (см.: *В Москве* проводятся работы по установке «умных» счетчиков // АО «Мосэнергосбыт». 2019. URL: <https://www.mosenergosbyt.ru/individuals/news/v-moskve-provodyatsya-raboty-po-ustanovke-umnykh-schyetchikov/> (дата обращения: 29.10.2024)). Чтобы выяснить эти подробности, подвергшийся мошеннической атаке гражданин должен взять паузу и заняться поиском информации. Между тем преступная схема рассчитана на то, что уже в ходе первого разговора мошенник решит намеченные задачи, а гражданин ничего не заподозрит и будет ожидать визита лжеработников АО «Мосэнергосбыт», которые, якобы, сделают режим потребления электроэнергии более удобным и экономным. На самом же деле личную встречу с гражданином преступная схема не предполагает.

что дополнительные персональные данные, которые пытался выведать Белов, нужны для дальнейшей реализации преступной схемы. Например, для взлома личного кабинета жертвы на сайте «Госуслуги», последующего получения кредитов от имени жертвы и завладения полученными таким образом денежными средствами, либо завладения телефонным номером жертвы и получения посредством него доступа к банковским счетам и т. д.

В заявлении П. предложил свою правовую оценку происшедшего: имеет место совокупность двух преступлений. Первое из них – неоконченное покушение на мошенничество с целью хищения денежных средств в особо крупном размере (ч. 4 ст. 159 или ч. 4 ст. 159.3 УК РФ). Такая квалификация обоснована следующим. Исходя из обстоятельств происшедшего, умысел виновного был направлен на то, чтобы завладеть всеми денежными средствами, к которым удастся получить доступ. В таком случае деяние следует оценивать по наиболее тяжкому из возможных последствий, которые могли наступить в данном случае, но не наступили по не зависящим от виновного причинам. У потерпевшего благоприятная кредитная история, и при удачном для преступника развитии событий он мог бы оформить на потерпевшего кредит или кредиты на сумму более 1 млн руб. и завладеть кредитными средствами. Кроме того, на банковских счетах потерпевшего в сумме находилось более 1 млн руб. Поэтому виновному должно вменяться покушение на мошенничество на сумму более 1 млн руб., что следует расценивать как особо крупный размер (прим. 1 к ст. 158 УК РФ).

Второе преступление окончено и предусмотрено ч. 2 ст. 272 УК РФ – неправомерный доступ к охраняемой законом компьютерной информации, если это деяние повлекло копирование информации и совершено с корыстной целью (только это может объяснить, откуда у мошен-

ников обширные персональные данные о потерпевшем; возможно, преступники получили доступ к некой банковской базе данных).

П. обратил внимание правоохранителей в своем заявлении, что, по всей видимости, Белов и его соучастники обзвонили ряд иных граждан, помимо заявителя, и некоторая часть из них попала на уловки мошенников, сообщила все запрошенные данные и уже пострадала в финансовом плане либо в ближайшее время потерпит финансовый ущерб. Поэтому *следует принять незамедлительные меры к определению локации телефона, с которого звонил Белов, задержанию последнего, закреплению цифровых и вещественных следов противоправной деятельности, установлению и опросу потенциальных потерпевших, выявлению сообщников Белова и т. д.*

П. отслеживал судьбу заявления через идентификатор, присвоенный при подаче обращения. Через два дня на сайте МВД России появилась информация, что заявление П. от 30 сентября 2024 г. зарегистрировано и находится на рассмотрении в ГУ МВД России по г. Москве. Еще через два дня появилась информация, что данное заявление зарегистрировано в Книге учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях.

Наконец, 14 октября 2024 г. П. позвонил сотрудник уголовного розыска из территориального отдела внутренних дел, обслуживающего район проживания заявителя. Сотрудник сообщил, что заявление поступило в указанный отдел, и он отрабатывает его, поскольку находится на дежурстве. Сотрудник пригласил П. к себе для дачи объяснения. П. поинтересовался, специализируется ли сотрудник на раскрытии киберпреступлений. Последовал ответ, что принцип работы лично его и дежурной группы в целом не линейный, а территориальный, приходится разбираться

с заявлениями обо всем – о грабежах, угонах, квартирных кражах и т. д. После этого никаких известий для П. о результатах рассмотрения заявления о преступлении не поступало. Через четыре недели, предполагая, что принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела и это решение скрывается (в противном случае потерпевший был бы вызван к следователю или дознавателю на допрос или для производства иных следственных действий), П. подал жалобу на нарушение уголовного-процессуального законодательства<sup>30</sup>. Тем не менее по состоянию на конец января 2025 г. П. не извещен о процессуальном решении, принятом по его заявлению.

Итак, практика реагирования на заявления о киберпреступлениях, при которых потерпевшим не нанесен значительный материальный ущерб, существенным образом не изменилась. В течение 16 дней с момента приема заявления П. о преступлении правоохранительные органы не предпринимали никаких мер к пресечению преступной деятельности неизвестных, установлению иных пострадавших, раскрытию преступления по горячим следам и задержанию виновных<sup>31</sup>. Это позволяет мошенникам-обзвонщикам, если они используют «серые» сим-карты, периодически избавляться от них и, меняя дислокацию, находиться в относительной безопасности. Соответственно, в безопасности находятся и их сообщники.

Важно также отметить, что *тщательно продуманная и выверенная схема обзвонков, описанная выше, указывает на крими-*

*нальный профессионализм. Мошенники, по всей видимости, входят в организованную группировку с распределением ролей. Одни осуществляют общее руководство и контроль; другие разрабатывают (либо заимствуют) и корректируют (адаптируют заимствованные) преступные схемы; третьи добывают персональные данные граждан, необходимые для реализации преступной схемы; четвертые совершают обзвоны потенциальных потерпевших; пятые подключаются к работе, когда обзвонщики добиваются успеха; шестые занимаются легализацией преступных доходов, их сохранением и приумножением; седьмые решают вопросы материально-технического оснащения преступной деятельности; восьмые обеспечивают безопасность группировки и т. д.*

Представленный выше пример наглядно демонстрирует, что главная проблема борьбы с киберпреступностью и утечкой персональных данных состоит не в мягкости уголовного законодательства или несовершенстве уголовного-процессуального законодательства, а в неудовлетворительной организации работы правоохранительных органов.

Ответственность лиц, которые незаконно копируют и торгуют персональными данными, давно закреплена в УК РФ. Необходима реальная и действенная ответственность тех руководителей правоохранительных органов, которые не могут или не желают надлежащим образом организовать работу по выявлению соответствующих преступлений, их раскрытию по горячим следам, обнаружению

<sup>30</sup> В части 2 ст. 144 УПК РФ содержится требование, чтобы о процессуальном решении по заявлению о преступлении без промедления сообщалось заявителю с разъяснением права на обжалование принятого решения. Причем в случае отказа в возбуждении уголовного дела копия соответствующего постановления в течение 24 часов с момента его вынесения направляется заявителю независимо от наличия ходатайства об этом (ч. 4 ст. 148 УПК РФ).

<sup>31</sup> Правоохранителей давно учат, что раскрытие преступления по горячим следам означает решение этой задачи в максимально сжатые сроки – за трое суток с момента, когда были обнаружены признаки преступления или поступило сообщение о нем; в отдельных, особо сложных случаях этот срок может быть увеличен до 10–15 суток (см., напр.: *Криминалистика* : учеб. / Т. В. Аверьянова, Р. С. Белкин, Ю. Г. Корухов, Е. Р. Росинская ; под ред. Р. С. Белкина. М. : НОРМА, 2000. С. 895). Таким образом, к моменту, когда заявление П. начали проверять, возможность раскрытия преступления по горячим следам была безнадежно утрачена.

и изъятию похищенного, преданию суду виновных, которые попустительствуют волоките при рассмотрении заявлений о преступлениях, в неявной форме поощряют незаконные и необоснованные отказы в возбуждении уголовных дел.

Внедрение в практику такой ответственности не требует нормотворческой деятельности, необходимая правовая база уже существует. Законодательство в описанных случаях предусматривает как дисциплинарную, так и уголовную ответственность, а также действенные меры воздействия при установлении вины. При дисциплинарной ответственности возможны, в частности, предупреждение о неполном служебном соответствии, понижение в должности и даже увольнение из правоохранительных органов по отрицательным мотивам. При уголовной ответственности за халатность возможно назначение различных уголовных наказаний вплоть до лишения свободы на срок до 7 лет. *Надо лишь сменить постулаты уголовной политики, проявить политическую волю в следовании им.*

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Крайне важно, чтобы рассматриваемое обстоятельство – очень высокий уровень латентности преступлений, совершаемых с использованием информационно-коммуникационных технологий (возможно, самый высокий, если сравнить с латентностью преступлений иных видов) – осознавали субъекты уголовной политики и принимали во внимание, ставя задачи по противодействию рассматриваемым преступлениям. Данный тезис целесообразно закрепить в Концепции государственного противодействия преступлениям, совершаемым с использованием информационно-коммуникационных технологий.

*Изложенное обстоятельство необходимо учитывать при разработке и внедрении критериев оценки эффективности работы подразделений, нацеленных*

*на противодействие преступлениям, совершаемым с использованием информационно-коммуникационных технологий. Выявление таких преступлений должно поощряться, даже если виновные лица не установлены. К дополнительным преференциям должны приводить своевременное выявление и фиксация улик, получение оперативно значимой информации, что может в дальнейшем способствовать установлению виновных, их задержанию, возмещению ущерба. Такие установки также целесообразно закрепить в указанной Концепции.*

Задачи своевременного выявления всех противоправных деяний, совершаемых с использованием информационно-коммуникационных технологий, незамедлительного изъятия цифровых устройств, извлечения из них значимых данных, закрепления иных улик и задержания виновных по горячим следам, точной фиксации основных параметров выявленных преступлений (как раскрытых, так и не раскрытых), обеспечивающей последующий быстрый и удобный системный анализ такого рода деяний, предполагают комплексный подход к их решению.

Помимо быстрой проверки, правильного разрешения соответствующих заявлений от граждан и юридических лиц с подключением к работе оперативных уполномоченных и следователей, обладающих необходимыми навыками, инструментами и полномочиями, требуется налаживание системы информирования потенциальных пострадавших, иных осведомленных лиц о том, куда и в каком порядке они могут сообщить ставшую известной им информацию о преступлениях и причастных к ним лицах. Надлежит разворачивать креативную социальную рекламу, создавать и совершенствовать цифровые платформы с дружественным интерфейсом, при помощи которых граждане могут легко и быстро оформить, а затем моментально отправить свои обращения.

Необходима планомерная работа правоохранительных органов по инициативному выявлению противоправных деяний. Важная часть такой работы – регулярный сетевой мониторинг, то есть исследование сетевой активности для выявления подозрительного поведения и идентификации угроз (анализ контента и трафика, поиск аномалий и обнаружение вторжений и т. п.).

Целесообразно действовать в сети Интернет не только реактивно, но и проактивно: создавать сайты, аккаунты-ловушки, проводить оперативные эксперименты и иные оперативно-разыскные

мероприятия. В свою очередь, это направление правоохранительной деятельности должно гармонично дополняться и сочетаться с агентурно-оперативной работой.

Установленные преступные схемы необходимо тщательно изучать, должны разрабатываться меры по их нейтрализации (путем оповещения потенциальных потерпевших, устранения обнаруженных уязвимостей и т. д.). Нужно также работать на опережение, моделировать новые преступные схемы, которые могут появиться в будущем, и принимать меры по недопущению их распространения.

### Список литературы

1. Зазулин А. И. Онлайн-обывск как самостоятельное следственное действие: предпосылки, перспективы и недостатки // Казанские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения : материалы междунар. науч.-практ. конф. (Казань, 28 апр. 2022 г.) : в 2 ч. / [редкол.: Ю. Н. Кулешов (отв. ред.) и др.]; Казан. ин-т (фил.) ВГУЮ. Казань : ЮрЭксПрактик, 2022. Ч. 1. С. 117–123.
2. Каракулов Т. Г. К вопросу о допустимости лишения специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград за киберпреступления // Уголовная политика в условиях цифровой трансформации : сб. ст. материалов II всерос. науч.-практ. конф. / отв. ред. М. А. Ефремова. Казань : Отечество, 2023. С. 52–59.
3. Кардашевская М. В. Раскрытие преступлений по горячим следам // Вестник экономической безопасности. 2018. № 1. С. 142–145.
4. Зуев С. В., Зазулин А. И. IT-следователь в цифровой среде уголовного судопроизводства // Правопорядок: история, теория, практика. 2024. № 2 (41). С. 48–54. DOI: <https://doi.org/10.47475/2311-696X-2024-41-2-48-54>
5. Бастрыкин А. И. Выявление и расследование преступлений, совершенных с использованием информационно-коммуникационных технологий // Вестник Российской правовой академии. 2022. № 4. С. 88–94. DOI: <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2022-0-4-88-94>
6. Киселев А. С., Горбунова К. А. Особенности тактики допроса обвиняемых при расследовании преступлений в сфере компьютерной информации // Правопорядок: история, теория, практика. 2024. № 2 (41). С. 67–74. DOI: <https://doi.org/10.47475/2311-696X-2024-41-2-67-74>
7. Романова Г. В. Информационные технологии в деятельности следователя // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. 2023. Т. 1, № 2 (104). С. 159–168. DOI: [https://doi.org/10.51965/2076-7919\\_2023\\_1\\_2\\_159](https://doi.org/10.51965/2076-7919_2023_1_2_159)
8. Смушкин А. Б. Криминалистические аспекты исследования даркнета в целях расследования преступлений // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17, № 3 (136). С. 102–111. DOI: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2022.136.3.102-111>
9. Янгаева М. О., Павленко Н. О. OSINT. Получение криминалистически значимой информации из сети Интернет // Алтайский юридический вестник. 2022. № 2 (38). С. 131–135.

### References

1. Zazulin A. I. Online Search as an Independent Investigative Action: Preconditions, Prospects and Disadvantages. In: Kuleshov Yu. N. (Ed.). *Kazan Criminal Procedure and Forensic Readings. Part 1*. Kazan: YurEksPraktik Publ.; 2022. P. 117–123. (In Russ.)
2. Karakulov T. G. On the Question of the Admissibility of the Deprivation of a Special, Military or Honorary Title, Class Rank and State Awards for Cybercrime. In: Efremova M. A. (Ed.). *Criminal Policy in the Context of Digital Transformation*. Kazan: Otechestvo Publ.; 2023. P. 52–59. (In Russ.)
3. Kardashevskaya M. V. Disclosure of Crimes in Hot Pursuit. *Vestnik of Economic Security*. 2018;1:142-145. (In Russ.)

4. Zuev S. V., Zazulin A. I. IT-Investigator in the Digital Environment of Criminal Proceedings. *Legal Order: History, Theory, Practice*. 2024;2:48-54. DOI: <https://doi.org/10.47475/2311-696X-2024-41-2-48-54> (In Russ.)
5. Bastrykin A. I. Identification and Investigation of Crimes Committed Using Information and Communication Technologies. *Herald of the Russian Law Academy*. 2022;4:88-94. DOI: <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2022-0-4-88-94> (In Russ.)
6. Kiselev A. S., Gorbunova K. A. Features of the Tactics of Interrogation of the Accused In the Investigation of Crimes in the Field of Computer Information. *Legal Order: History, Theory, Practice*. 2024;2:67-74. DOI: <https://doi.org/10.47475/2311-696X-2024-41-2-67-74> (In Russ.)
7. Romanova G. V. Information Technologies in the Investigator's Activity. *Vestnik of Volzhsky University named after V. N. Tatishchev*. 2023;1(2):159-168. DOI: [https://doi.org/10.51965/2076-7919\\_2023\\_1\\_2\\_159](https://doi.org/10.51965/2076-7919_2023_1_2_159) (In Russ.)
8. Smushkin A. B. Forensic Aspects of the Dark Net Study for Crimes Investigation Purposes. *Actual Problems of Russian Law*. 2022;17(3):102-111. DOI: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2022.136.3.102-111> (In Russ.)
9. Yangaeva M. O., Pavlenko N. O. OSINT. Obtaining Forensic Significant Information from the Internet. *Altai Law Journal*. 2022;2:131-135. (In Russ.)

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Пётр Александрович Скобликов**, ведущий научный сотрудник сектора уголовного права, уголовного процесса и криминологии Института государства и права Российской академии наук (ул. Знаменка, 10, Москва, 119019, Российская Федерация), доктор юридических наук; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7875-7036>; SPIN-код: 8001-2807; e-mail: [skoblikov@list.ru](mailto:skoblikov@list.ru)

### ABOUT THE AUTHOR

**Petr A. Skoblikov**, Leading Researcher of the Criminal Law, Criminal Procedure, and Criminology Sector at the Institute of State and Law of The Russian Academy of Sciences (10 Znamenka str., Moscow, 119019, Russian Federation), Doctor of Legal Sciences; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7875-7036>; SPIN-code: 8001-2807; e-mail: [skoblikov@list.ru](mailto:skoblikov@list.ru)

Поступила | Received  
26.01.2025

Поступила после рецензирования  
и доработки | Revised  
12.03.2025

Принята к публикации | Accepted  
26.03.2025

## ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

В целях повышения качества публикуемых материалов все присланные работы (научные статьи, сообщения, обзоры, рецензии и т. д.) проходят рецензирование, а также проверку системой «Антиплагиат». К рассмотрению принимаются только оригинальные статьи, ранее не публиковавшиеся в других изданиях и не находящиеся на рассмотрении в других изданиях. Предоставляемая для публикации статья должна быть актуальной, обладать новизной, содержать постановку задач (проблем), описание основных результатов исследования, полученных автором, выводы. Статьи принимаются на русском и (или) английском языке. Материалы для публикации на английском языке представляются зарубежными авторами без перевода в какой-либо их части на русский язык.

### Требования к оформлению рукописи научной статьи, направляемой в журнал

Рукопись научной статьи (далее – рукопись, статья) представляется в электронном виде в формате, поддерживаемом Microsoft Word версии 2007 или выше (doc, docx, rtf). Приоритетной формой представления рукописи является заполнение формы на сайте журнала <https://www.siberianlawreview.ru/jour/author/submit/1>. Рукопись статьи для публикации с лицензионным договором в 2 экземплярах и заявкой автора может быть также направлена на электронную почту редакции ([pauka@siblu.ru](mailto:pauka@siblu.ru)).

Рукопись принимается на русском и английском языках, при этом она должна соответствовать профилю журнала и отражать результаты оригинальных научных исследований.

Общий объем рукописи (всех ее структурных элементов) должен составлять от 20 до 40 страниц машинописного текста или 40–45 тыс. знаков с учетом пробелов.

При наборе текста необходимо использовать шрифт Times New Roman. Размер шрифта для основного текста рукописи – 14 пт, сноска – 12; нумерация сносок сквозная. Межстрочный интервал – полуторный. Расстановка переносов не применяется.

Перед текстом статьи указывается УДК.

Статья в обязательном порядке должна включать следующие **структурные элементы**:

- название статьи;
- сведения об авторах и их аффилиации;
- аннотацию;
- ключевые слова;
- финансирование (при наличии);
- введение;
- основную часть статьи, состоящую из трех и более разделов, каждый из которых должен иметь собственное наименование;
- заключение;
- благодарности (данный раздел включается по усмотрению автора);
- список литературы на русском языке;
- список литературы на английском языке (References);
- информацию об авторах.

Наименования структурных элементов статьи («Аннотация», «Ключевые слова», «Финансирование», «Введение», «Заключение», «Благодарности», «Список литературы», «References») должны быть воспроизведены в тексте статьи. Структурные элементы статьи не нумеруются.

**Название статьи** (не более 10 слов) должно содержать основные ключевые слова, характеризующие содержание статьи. Указывается на русском и английском языках. Располагается в левой верхней части листа.

**Авторы и их аффилиация** указываются в следующей строке после названия статьи с выключкой влево. Данные приводятся без сокращений, на русском и английском языках (фамилия, имя, отчество, место работы (название организации, соответствующее указанному в ее уставе, город, страна), адрес электронной почты).

В обязательном порядке указываются идентификаторы (ORCID iD, Researcher ID и др.). Если таковые отсутствуют,

авторам необходимо предварительно зарегистрироваться на <https://orcid.org>.

Очередность упоминания авторов зависит от их вклада в выполненную работу. Авторы могут указываться в алфавитном порядке, если их вклад в исследование равноценен.

**Аннотация** (объем 250–300 слов) – самостоятельный источник информации о статье, краткая характеристика работы, представляется на русском и английском языках. Аннотация должна быть логичной и отражать основное содержание статьи (предмет, цель, методы и выводы исследования). Сведения, содержащиеся в названии статьи, не должны повторяться в тексте аннотации. Следует избегать лишних вводных фраз (например, «автор статьи рассматривает...»). Исторические справки, если они не составляют основное содержание публикации, описание ранее опубликованных работ и общеизвестные положения, в аннотации не приводятся. Рекомендуется составлять аннотацию в соответствии со структурой ее основной части, выбирая из каждого раздела самые важные сведения, дающие в совокупности полное представление о содержании статьи.

Аннотация рекомендуется составлять после завершения работы над статьей. Особое внимание следует уделить качеству перевода.

**Ключевые слова** (5–10 слов или словосочетаний) должны отражать специфику темы, объект и результаты исследования. Ключевые слова или словосочетания отделяются друг от друга точкой с запятой.

**Финансирование** – факультативный структурный элемент, включающийся в статью при наличии финансовой поддержки исследования юридическими и физическими лицами. Здесь может содержаться указание на то, за счет каких грантов, контрактов, стипендий удалось провести исследование.

**Введение** должно содержать обоснование актуальности и новизны темы исследования, обзор литературы по теме исследования, постановку исследовательской проблемы, формулирование гипотезы исследования, описание методов, которые использовались для получения результатов, указание на цели и задачи исследования.

**Основная часть статьи**, состоящая из трех и более разделов, включает в себя фактические результаты исследования, их интерпретацию, в том числе оценку соответствия полученных результатов гипотезе исследования, обобщение его итогов, сравнение с результатами других исследователей, предложения по практическому применению результатов исследования, а также по направлению будущих исследований.

**Заключение** содержит главные идеи статьи, итоги исследования без дословного воспроизведения формулировок, содержащихся в основной части статьи.

**Благодарности.** Данный структурный элемент включается в статью по усмотрению автора в целях выражения признательности коллегам за помощь в подготовке статьи, критические комментарии, которые позволили улучшить содержание рукописи, благодарности за поддержку исследования людям и организациям.

**Список литературы** должен содержать ссылки на все *научные* источники информации, упомянутые в тексте статьи.

Литература, используемая при написании статьи, должна отражать современное состояние вопроса, включать публикации как в отечественных, так и в зарубежных журналах и изданиях.

Список приводится в конце статьи, выстраивается по порядку упоминания источников в тексте, а не по алфавиту, независимо от названия и языка источника, и пронумеровывается. В одном пункте перечня следует указывать только один источник информации.

Список литературы на русском языке оформляется в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления» и тщательно выверяется.

В списке литературы сведения об используемом издании должны обязательно содержать указание на издательство, общее количество страниц в используемом издании либо на конкретные страницы, где содержится соответствующий материал, если издание имеет периодический характер.

Если источник имеет DOI, то его указание является обязательным.

По тексту статьи даются отсылки к необходимому номеру библиографической записи из составленного списка, которые приводятся в квадратных скобках. Если отсылка к источнику информации в тексте статьи встречается несколько раз, то в квадратных скобках повторно указывается его номер из списка (без каких-либо изменений в самом библиографическом списке). В случае прямого цитирования обязательно указывают номер страницы (например: [1, с. 25], [1, с. 59–60]).

*Обязательные параметры списка литературы:*

- не менее 10–12 источников, из них: не менее 25 % источников – зарубежные (из которых 10 % – статьи из журналов, индексируемых в Web of Science, Scopus; работы на английском, немецком, французском языках, опубликованные в периодических научных изданиях (не дополнительных выпусках), а также статьи в сборниках трудов конференций и монографии, опубликованные в издательствах, не замеченных в применении недобросовестной издательской политики);

- не более 15 % источников – монографии;

- ссылки на литературу, опубликованную ранее 2009 г., должны быть единичными, кроме исследований, отражающих исторический аспект проблемы;

- не допускается самоцитирование. В случае невозможности избежать упоминания о ранее опубликованных автором трудах следует указать лишь на то, что автор уже рассматривал данный вопрос, при этом ссылки на опубликованные труды в тексте статьи не делаются, и в списке литературы они не приводятся.

*Не включаются в список литературы следующие внеаучные источники информации:*

- диссертации, авторефераты диссертаций;

- учебники, учебные пособия;

- нормативные правовые акты и комментарии к ним, судебные акты;

- правила, стандарты, патентные документы;

- словари, энциклопедии, другие справочники;

- доклады, отчеты, протоколы, данные статистики;

- средства массовой информации, интернет-ресурсы.

Ссылки на перечисленные внеаучные источники информации приводятся в подстрочных сносках.

**Подстрочные сноски** оформляются как примечания, вынесенные из текста вниз страницы, со сквозной нумерацией в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления».

В **списке литературы на английском языке (References)** порядок источников должен соответствовать русскоязычному списку литературы. Ссылки на источники оформляются в формате Vancouver. После описания источника необходимо указать язык издания, например, если оно было опубликовано на русском языке – (In Russ.). Для англоязычных источников это правило не применяется. Если источник написан на латинице (на немецком, французском и проч.), он должен быть процитирован в оригинальном виде.

При переводе русскоязычных источников и источников на других кириллических языках рекомендуется проверять наличие официального опубликованного перевода.

*Транслитерация* производится по стандарту BSI и применяется в следующих случаях:

- для обозначения фамилии, имени, отчества (при наличии) авторов источника;

- для собственных названий издательств, например: Nauka, Yurlitinform;

- если нет информации об использовании журналом англоязычного названия (рекомендуется проверить на официальном сайте данного журнала).

При подготовке списка литературы можно обратиться к автоматическим системам подготовки списка литературы (EndNote, Mendeley, Zotero и др.)

В блоке **«Информация об авторах»** для каждого автора указываются: полные фамилия, имя, отчество (при наличии), должность, место работы и его полный юридический адрес, ученая степень, ученое звание, почетное звание, все имеющиеся идентификаторы автора, адрес электронной почты, а также контактный номер телефона, который будет использован только для связи редакции с автором и не будет публиковаться в журнале и (или) на его сайте.

**Формулы, таблицы и рисунки**, приводимые в статье, должны быть пронумерованы, а рисунки и таблицы также и названы, к ним должны быть отсылки в тексте статьи. В таблицах не должно быть пустых граф. Простые внутрискрипные и однострочные формулы, а также рисунки и таблицы должны быть набраны без использования специальных редакторов. Рисунки и формулы также прилагаются к статье отдельными файлами в формате JPEG с разрешением не менее 300 dpi.

**Не допускаются во всех структурных элементах статьи:**

- набор шрифтом «все прописные»;

- полужирное начертание;

- наличие двух и более пробелов подряд;

- знаки табуляции;

- абзацный отступ пробелами и (или) знаком табуляции;

- мягкий перенос;

- разреженный и (или) уплотненный шрифт.

В случае несоответствия статьи установленным требованиям к оформлению и (или) содержанию решением редакционной коллегии статья отклоняется, о чем автор информируется по электронной почте.

За достоверность приведенных в статье сведений ответственность несут ее авторы.

## INFORMATION FOR AUTHORS

In order to improve the quality of published materials, all submitted works (scientific articles, messages, reviews, etc.) are reviewed and checked by the “Antiplagiat” system. Only original articles that have not been previously published and are not pending in other publications are accepted for consideration. The article submitted for publication should be relevant, have novelty, contain a statement of tasks (problems), a description of the main research results obtained by the Author, conclusions. Articles are accepted in Russian and/or English. Materials for publication in English are submitted by foreign Authors without translation in any part of them into Russian.

### Requirements to the formatting of the scientific article submitted to the journal

The manuscript of the scientific article (hereinafter referred to as the manuscript/article) shall be submitted in electronic version, in the format supported by Microsoft Word 2007 or higher (doc, docx, rtf). The priority form of the Article submission is the filling of the form at our web-site <https://www.siberianlawreview.ru/jour/author/submit/1>. The manuscript of the article to be published with the license agreement (in duplicate) and the Author’s request enclosed may also be sent to the editorial office’s e-mail ([nauka@siblu.ru](mailto:nauka@siblu.ru)).

The manuscript shall be accepted in Russian and English, hereby it should comply with the Journal’s profile and highlight the results of the original scientific research.

The total volume of the article (including all the article elements) must be 20 to 40 type-written pages or 40,000–45,000 characters (blank spaces included).

For the text typing use Times New Roman font. Font size for the body of the Article – 14 pt, footnotes – 12; footnote numbering – consecutive. Line spacing – 1.5. No hyphenation.

**UDC Code** before the text of the Article is mandatory.

The Article must include the following **structural elements**:

- Title of the Article;
- The Authors and Their Affiliation;
- Abstract;
- Keywords;
- Funding (if any);
- Introduction;
- the body of the Article consisting of three or more sections each having its own title;
- Conclusion;
- Acknowledgements (to be included at the Author’s discretion);
- References (in Russian)
- References (in English);
- Information about Authors.

The titles of the structural elements (“Abstract”, “Keywords”, “Funding”, “Introduction”, “Conclusion”, “References”) must be stated in the text of the Article. The Article structural elements shall not be numbered.

**Title of the Article** (maximum 10 words) must contain the main key words. Shall be provided in Russian and English. Left-aligned in the top of the page.

**The Authors and their affiliation** are indicated on the line right after the title of the article (research paper), aligned to the left. The data is given without abbreviations, in Russian and English (last name, first name, patronymic (if any), place of work (name of the organization corresponding to that specified in its charter, city, country), e-mail address).

Authors must state their identifiers (ORCID iD, Researcher ID). If they have no identifiers the Authors should first sign in at: <https://orcid.org>.

The sequence of the enumeration of the Authors is based on their contribution to the work completed. If the contribution to the research is equal the Authors may be listed alphabetically.

**Abstract** (250–300 words) – independent source of information of the Article, brief characteristic of the Work, shall be

provided in Russian and English. The Abstract must be logical and highlight the main contents of the Article (subject, objective, methods and conclusions of the study). The data contained in the title of the Article must not be repeated in the text of the Abstract. Avoid excessive introductory phrases, like “the Author of the article reviews...”. Historical data (unless they are the main contents of the Article), description of the previously published works and commonly known provisions shall not be included into the Abstract. We recommend to make up the Abstract in accordance with the structure of the body of the Article selecting the most important data from each section to provide in aggregate the comprehensive idea of the contents of the Article.

The Abstract should be made up after the completion of the work on the Article. Special emphasis should be given to the quality of the translation.

**Keywords** (5–10 words or word-combinations) should highlight the specific features of the topic, object and findings of the study. The Keywords must be separated with a semi-colon.

**Funding** is an optional structural element included in the article if there is financial support for the study by legal entities and (or) individuals. This may contain an indication of what grants, contracts, scholarships were used to conduct the study.

**Introduction** shall include the substantiation of the topicality and novelty of the study, review of the literature on the study subject-matter, study problem setting, definition of the study hypothesis, description of the methods used to obtain the findings, definition of the study objectives and tasks.

**The body (main part) of the Article** consisting three or more sections, contains the actual findings of the study, interpretation thereof, including compliance of the findings obtained with the study hypothesis, limitations of the study and generalization of its outcomes, comparison with the findings of other researchers, proposals on the future practical application of the future studies.

**Conclusion** contains the main ideas of the body of the Article, outcomes of the study without verbatim repetition of the definitions included in the body of the Article.

**Acknowledgements.** This structural element shall be included into the Article at the Author’s discretion to express appreciation to the colleagues for the help with the Article preparation, including critical comments which enabled the manuscript improvement, gratitude for the financial support of the study by people and institutions.

**References** section shall contain references to all the scientific information sources mentioned in the text of the Article.

The literature used for the Article writing shall highlight the present-day state of the problem and include publications in both Russian and international journals and editions.

The Reference list is provided at the end of the Article and made up in the order the sources are referred to in the text, not alphabetically, regardless of the original title and language, the listed references shall be numbered. One list item shall include only one information source.

The *references in Russian* shall be made up in accordance with GOST R 7.0.5–2008 “Bibliographic Reference. General Requirements and Rules of Making” and carefully checked.

The list of references must state the publishing house, total number of pages in the edition used, or specific pages containing the relevant materials if the edition is periodical.

If the reference has a DOI it must be stated.

In the text of the Article references to the specific number of the bibliographic record from the list shall be provided in square brackets. If the reference to the information source in the text of the Article is made several times, the source number from the list shall be repeated in the square brackets (without any changes in the List of References itself). In case of direct citation the page number must be provided (for example: [1, p. 25], [1, p. 59–60]).

*Mandatory parameters of the List of References:*

- minimum 10–12 sources, including: minimum 25 % sources – international (out of which 10 % – articles from the journals indexed in Web of Science, Scopus; works in English, German, French published in the scientific periodicals (not supplementary issues!) as well as articles in the collections of proceedings of the conferences and monographs published in the reputable publishing houses);

- maximum 15 % sources – monographs;

- references to the literature published before 2009 must be single, except studies containing historical aspect;

- avoid self-citation. If it is impossible to mention the previously published works, just mention in the Article that the Author has already reviewed this issue, in this case no references to the published works should be included into the list of references.

*The following extrascientific information sources shall not be included into the list of references:*

- dissertations, author's abstracts of the dissertations;

- text books, workbooks;

- statutes and regulatory acts, judicial acts;

- rules, standards, patents;

- dictionaries, encyclopedias, other reference books;

- reports, statements, protocols, statistics data;

- mass media, the Internet resources.

References to the extrascientific information sources above shall be provided in the footnotes.

**The footnotes** shall be made as notes to the text provided at the bottom of the page, consecutively numbered as per GOST R 7.0.5–2008 “Bibliographic Reference. General Requirements and Rules of Making”.

In the “**References**” (*in English*), the order of sources should correspond to the Russian-language list of references. References to sources are made in Vancouver format. After describing the source, it is necessary to indicate the language of the publication, for example, if it is published in Russian – (In Russ.). For English-language sources, this rule does not ap-

ply. If the source is written in Latin (German, French, etc.), it must be quoted in its original form.

When translating Russian-language sources and sources in other Cyrillic languages, it is recommended to check the availability of an official published translation.

*Transliteration* shall be applicable in the following cases:

- to provide the surname, given name and patronymic (if applicable) of the Authors of the reference;

- for the proper names of the publishing houses, for example, Nauka, Yurlitinform;

- if the information of the use of the English title by the Journal it not available (check by the journal official web-site is recommended).

The transliteration shall be provided as per BSI standard.

To prepare the list of references automatic systems for the preparation of the list of references may be used (EndNote, Mendeley, Zotero, etc.)

In the “**Information about Authors**” section, for each Author, the following is indicated: full surname, first name, patronymic (if any), position, place of work and its full legal address, academic degree, academic title, honorary title, all available identifiers of the Author, e-mail address, as well as a contact phone number, which will be used only for communication between the Editorial office and the Author and will not be published in the journal and (or) on its website.

**Formulae, figures, table.** All the formulae, tables and figures must be numbered, and the figures and tables – also titled, there must be references to them in the body of the Article. The tables must not have blank columns. Simple inline and single-line formulae as well as figures and tables must be typed without using special editor software. Figures and formulae shall be attached to the Article as separate files in JPEG-format, resolution – min. 300 dpi.

**In the Article elements above the following shall not be admissible:**

- using Caps Lock,

- bold font,

- two or more consecutive blank spaces,

- tabulation symbols,

- paragraph indent using blank spaces and tabulation character,

- soft hyphens,

- sparse or condensed font.

If the Article does not comply with the requirements to the lineup and/or contents above the editorial board shall decline the Article and notify the Author by e-mail.

The reliability of the data used in the texts shall be the Authors' responsibility.

## **Научный журнал «Сибирское юридическое обозрение»**

Редактор: *Л. А. Зарубина*

Редактор текстов на английском языке: *С. Ж. Капкенов*

Компьютерная верстка и оформление: *Л. А. Зарубина*

Дизайн обложки: *О. Ю. Шелихов*

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) 19 апреля 2019 г. Регистрационный номер ПИ № ФС 77-75350

Индекс в подписном каталоге «Почта России» – ПП812

### **Свободная цена**

При перепечатке или воспроизведении любым способом полностью или частично материалов научного журнала «Сибирское юридическое обозрение» ссылка на журнал обязательна

© Редакция научного журнала «Сибирское юридическое обозрение», 2024

Адрес издателя и редакции: ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Российская Федерация

Телефон: (3812) 37-68-55. E-mail: nauka@siblu.ru

Дата выхода в свет: 18.04.2025

Подписано в печать 10.04.2025

Тираж 200 экз.

Формат 70 x 100 / 16. Усл. печ. л. 12,27. Уч.-изд. л. 13,34.

Отпечатано в ООО «Полиграфический центр "Татьяна"»

Адрес типографии: ул. Жукова, 107, Омск, 644046, Российская Федерация

## **Scientific journal "Siberian Law Review"**

Editor: *L. A. Zarubina*

Text editor in English: *S. Zh. Kapkenov*

Desktop publishing and design: *L. A. Zarubina*

Cover desing: *O. Yu. Shelikhov*

The journal is registered by the Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Communications (Roskommadzor) at April 19, 2019. Registration No. PI № FS 77-75350

Index in the subscription catalog "Russian Post" – PP812

### **Price discretion**

When reprinting or reproducing by any means in whole or in part the materials of the scientific journal "Siberian Law Review" reference to it is obligatory

© The editorial board of the scientific journal "Siberian Law Review", 2024

Address of the publisher and the editorial office: 12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russian Federation

Phone: (3812) 37-68-55. E-mail: nauka@siblu.ru

Release date: 18.04.2025

Signed print 10.04.2025

Circulation 200 copies.

Format 70 x 100 / 16. Cond. pr. pg. 12.27. Edit. pr. pg. 13.34.

Printed in LLC "Printing Center "Tatyana"

Printing office address: 107 Zhukova st., Omsk, 644046, Russian Federation